

UNIVERSITATEA DIN BUCUREȘTI
FACULTATEA DE DREPT

Conf. dr. AL. NEGOIȚĂ

ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI

BUCUREȘTI

— 1972 —

UNIVERSITATEA DIN BUCUREȘTI
FACULTATEA DE DREPT

Conf. dr. AL. NEGOIȚĂ

ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI

BUCUREȘTI

— 1972 —

INTRODUCERE

OBIECTUL ȘI METODOLOGIA ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI, LOCUL SĂU ÎN CADRUL ȘTIINȚELOR SOCIALE

Capitolul I

OBIECTUL ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI

Secțiunea I-a

CONSIDERAȚII CU PRIVIRE LA DEZVOLTAREA CONTEMPORANĂ A ADMINISTRAȚIEI DE STAT ȘI NECESITATEA CERCETĂRII ȘTIINȚIFICE A ACESTEIA

În societatea contemporană se observă o dezvoltare deosebit de amplă a rețelei de organe ale administrației de stat și a acțiunii acestor organe, care cuprinde largi și variate sectoare ale vieții sociale.

Astăzi nu mai corespunde realității acel tip de administrație clasică, care avea ca sarcină exclusivă apărarea ordinii publice a securității și independenței naționale și care veghea ca activitate economică, socială și culturală să se desfășoare conform intereselor claselor care dețineau puterea de stat.

În vremea noastră administrația de stat în toate țările lumii dispune și de o rețea vastă și variată de organe prin care este organizată activitatea economică, socială, culturală și științifică și prin care se realizează o serie de prestațiuni pentru societatea sau membri ai societății în care funcționează respectiva administrație de stat.

În această privință există desigur deosebiri de la o administrație de stat la alta, în funcție de deosebirile de orînduire socială și de particularitățile fiecărei națiuni în parte, în cadrul aceluiași tip de orînduire socială.

Astfel în țările occidentale care au o orinduire socială bazată pe proprietatea privată asupra mijloacelor de producție, administrația de stat cuprinde astăzi multe organe care acționează în domeniul economic, social, cultural, științific și prin care se realizează nu numai o activitate de prescriere ci și una de prestațiune de servicii necesare societății respective, în funcție de interesele claselor care dețin puterea de stat.

Pe lângă ministerele, care în mod tradițional formau structura administrațiilor de stat occidentale, au apărut organisme noi ca întreprinderi de stat, centre de cercetare științifică școli, spitale, teatre și alte instituții de cultură care se integrează în structura administrației de stat din acele țări.

Desigur ponderea acestora este relativ redusă în raport cu întreprinderile particulare iar numărul și formele de organizare variază de la o țară la alta. Oricum în toate aceste țări se poate constata o creștere a numărului organelor administrației de stat și o diversificare a activității acestor organe.

În societatea socialistă, datorită existenței proprietății obștești asupra principalelor mijloace de producție și datorită esenței puterii de stat, care aparține poporului cu adevărat, administrației de stat îi revin sarcini deosebit de importante în slujirea intereselor societății și a cetățenilor.

În aceste condiții se amplifică și se diversifică structura administrației de stat și acțiunea acestor organe.

Capătă o dezvoltare deosebită activitatea de gestiune a proprietății socialiste de stat și de conducere a economiei naționale, industria și comerțul realizându-se în principal, prin întreprinderi de stat. Tot așa este cazul cu transporturile și comunicațiile.

În ce privește agricultura, administrației de stat îi revin sarcini deosebite referitoare la conducerea acestui sector al economiei naționale. Pe deoparte, administrația de stat din acest domeniu exercită atribuții de coordonare a întregii agriculturi, fie că se desfășoară în unități socialiste de stat, fie că se desfășoară în cooperative agricole de producție.

Pe de altă parte, această administrație organizează producția agricolă care se realizează în unitățile agricole care aparțin statului.

Amploarea acțiunii administrației de stat în domeniul economic determină dezvoltarea și diversificarea organelor care realizează această acțiune. Astfel în structura administrației de stat din țara noastră ponderea cea mai mare o dețin ministerele economice.

Acestora li se adaugă forme organizatorice noi, cum sînt întreprinderile de stat, centralele industriale, prin care se realizează administrația de stat în domeniul economiei.

Sarcini importante revin administrației de stat socialiste și în domeniul învățămîntului, culturii, științei, sănătății și ocrotirilor sociale.

În aceste domenii se înregistrează deasemeni o creștere și o diversificare a acțiunii administrației de stat și, în mod corespunzător, o amplificare a structuri administrative. Pe lângă ministerele de specialitate, adăugîndu-se diferite comitete, direcții, inspectorate centre de cercetare, institute de cercetare științifică, precum și instituții specializate, cu ajutorul cărora se realizează sarcinile administrației de stat socialiste în aceste domenii de activitate.

În sfîrșit trebuie luată în considerare amploarea deosebită, pe care o capătă în societatea noastră socialistă, administrația locală, căreia îi revin sarcini deosebit de complexe în slujirea intereselor colectivității și ale cetățeanului.

Acțiunea administrației locale vizează cele mai variate domenii de activitate cum sînt, economie locală, aprovizionare, desfacere, sănătate, cultură, învățămînt, ocrotiri sociale, apărarea ordinii publice ș.a.

Această dezvoltare impetuoasă a activității administrației de stat determină necesitatea cercetării științifice a acțiunii și organizării administrației de stat, căutîndu-se legitățile care stau la baza fenomenului administrativ.

Se creiază astfel un cîmp nou de cercetare științifică a unui domeniu de activitate socială, administrația de stat, care își are particularitățile sale, care are la bază anumite legități, care pot fi cunoscute, iar cunoașterea acestora duce la ameliorarea acțiunii administrației de stat.

În felul acesta se conturează o nouă disciplină științifică, știința administrației, care are ca obiect de cercetare administrația de stat.

Cercetarea legilor care stau la baza fenomenului administrativ se înscrie în contextul mai larg al problematicii științei conducerii Societății, care se referă la toate sectoarele și domeniile societății¹, deci și la acela al administrației de stat.

Secțiunea II-a

OBIECTUL ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI

Generalități

Ca în orice disciplină științifică și în știința administrației este necesară precizarea obiectului de cercetare, stabilirea noțiunilor de bază, care rezultă din cercetarea științifică, dar care sînt totodată și instrumente ale cercetării științifice, precum și precizarea metodologiei care se folosește în respectiva disciplină științifică.

Obiectul de cercetare al științei administrației îl constituie, după cum se poate reține din cele arătate mai sus, administrația de stat.

Administrația de stat ca activitate specifică, pe care o realizează anumite organe ale statului, denumite organe ale administrației de stat, se deosebește de alte forme de administrație care se pot întîlni în activitatea socială.

Cu alte cuvinte activitatea de administrare, ca activitate socială poate să fie întîlnită sub diferite forme, între care și administrația de stat, care, după cum vom vedea, se deosebește de celelalte forme de administrație, dobîndind un caracter specific față de acestea.

Intr-adevăr, dacă observăm realitatea socială existentă în țara noastră, vom constata prezența unor forme variate de administrație. Există, pentru a lua numai cîteva exemple, o administrație a cooperației de consum, o administrație a cooperației agricole de producție, alta a cooperației meșteșugărești, diferite administrații ale organizațiilor obștești ș.a.

S-au, dacă ne referim la societatea burgheză, vom constata o multitudine de administrații particulare, care ocupă o pondere relativ mai mare, în comparație cu administrația de stat,

¹) Nicolae Ceaușescu — Expunere la deschiderea colocviului privind problemele științei conducerii societății — Ed. politică 1972, pg. 14.

datorită preponderenței proprietății private asupra mijloacelor de producție, care caracterizează societatea capitalistă.

În societatea socialistă, datorită preponderenței proprietății socialiste de stat, ponderea cea mai mare revine administrației de stat, în raport cu alte forme de administrație.

Constatând existența unor forme variate de administrație care apar în organizarea socială, pentru a putea proceda la o cercetare științifică a administrației de stat, este necesar să se elaboreze o noțiune a activității pe care o denumim administrație, și cu ajutorul acestei noțiuni să se poată desprinde ceea ce este comun tuturor formelor de administrație și ceea ce este specific administrației de stat.

Desigur că elaborarea noțiunii respective este rezultatul cercetării științifice, în domeniul administrației, dar este și un instrument de investigare științifică în acest domeniu.

Observându-se realitatea socială se constată existența unor activități, care prezintă unele particularități și pe care le denumim, tocmai datorită acestor particularități, activități administrative.

Dar constatarea particularităților, formularea lor depășește treapta percepției sensibile a cunoașterii intrînd în domeniul rațional, al abstractizărilor. În felul acesta se conturează noțiunea unui fapt social distinct, în raport cu alte fapte sociale și anume noțiunea faptului administrativ.

Într-adevăr faptul administrativ nu are o existență brută. El nu poate fi dedus numai prin percepția senzorială, pe baza observației, ci este rezultatul unor operații logice ale gândirii umane.

Iată de ce noțiunea faptului administrativ apare ca o noțiune cheie în cercetarea administrației de stat, formă specifică de administrație în raport cu alte feluri de administrație, pe care le întâlnim în organizarea socială. De aceea se impune precizarea acestei noțiuni în partea introductivă a cursului de știința administrației.

Noțiunea faptului administrativ

Pentru a putea preciza noțiunea faptului administrativ, trebuie să arătăm caracteristicile activității umane, pe care în limbajul obișnuit o denumim activitate administrativă, și pe baza acestor caracteristici, să stabilim prin ce se deosebește administrația de stat de alte forme de administrație.

§ 1. Faptul administrativ este un fapt social

O primă și foarte importantă caracteristică a faptului administrativ este aceea că el constituie o activitate socială. Într-adevăr administrația constă într-o sumă de relații care se stabilesc între membrii unei grupări sociale date.

Faptul administrativ se poate realiza în cadrul unei comunități sociale reduse sau în cadrul societății globale. Astfel putem avea o administrație a unei asociații de locatari, o administrație a unei cooperative, o administrație a unei întreprinderi particulare sau o administrație de stat, în raport cu colectivitatea socială în cadrul căreia se realizează respectiva formă de administrație, o colectivitate socială restrinsă sau societatea globală.

De remarcat este legătura dintre diviziunea socială a muncii și apariția și dezvoltarea diferitelor forme ale administrației. Cu cât este mai complicată și mai diversificată activitatea în cadrul unei grupări sociale date, cu atât se amplifică și se diversifică și activitatea administrativă în cadrul respectivei comunități sociale.

Dacă faptul administrativ este un fapt social, administrația constituind o sumă de relații sociale, formele de administrație se diversifică și după natura relațiilor sociale respective.

Astfel administrația unor comunități constituite pentru realizarea unui scop particular al membrilor colectivității respective, cum ar fi gestiunea unei cooperative, sau a unei asociații de locatari, se deosebește de administrația de stat, care se realizează în cadrul unei comunități sociale constituite pe baze politice, fiind vorba aici de societatea organizată politic, deci organizată în stat.

Prin urmare, administrația de stat se distinge de celelalte forme de administrație prin caracterul politic pe care îl au relațiile sociale în care intervine administrația respectivă și care influențează puternic însăși natura relațiilor sociale, care constituie ceea ce noi numim administrația de stat.

Într-adevăr scopurile și mijloacele administrației de stat sînt diferite de acelea ale unei administrații nestatale, tocmai datorită caracterului specific al relațiilor sociale în care intervine faptul administrativ.

În legătură cu cele arătate mai sus se mai desprinde și o altă concluzie foarte importantă, cu privire la diferențierea

administrațiilor de stat în raport cu caracteristicile orinduirilor sociale ale societăților în cadrul cărora se realizează administrațiile respective. Astfel într-o societate bazată pe dominația proprietății private asupra mijloacelor de producție, societate în care există clase antagoniste, natura acestor relații sociale va deosebi administrația de stat de o alta care se realizează într-o societate în care la bază se află proprietatea obștească, iar societatea nu este scindată în clase antagoniste.

§ 2. Faptul administrativ este o activitate subordonată

Oricare ar fi forma administrației, activitatea administrativă ni se înfățișează totdeauna ca o activitate subordonată unor valori care îi sînt și superioare dar și exterioare. Totdeauna scopurile administrației sînt stabilite în afara administrației și constituie valori cărora administrația se subordonează, așa cum se subordonează și forurile care formulează respectivele valori.

Activitatea administrativă se situează totdeauna între executarea materială și valorile pe care le are de îndeplinit.

Etimologic cuvîntul administrație sugerează această subordonare a activității administrative. Acest cuvînt provine de la latinescu *minister*, care înseamnă servitor și care provine de la *minus-minor*, cuvînt care arată o stare inferioară în raport cu *magister*, care arată o stare superioară; cele două cuvinte, *minister* și *magister* făcînd pereche.

A administra înseamnă la început a ajuta, a servi la ceva, apoi cuvîntul indică o situație în care cineva realizează anumite sarcini la ordinele altcuiva.

Cercetînd oricare formă de administrație vom observa că faptul administrativ intervine pentru a servi la realizarea unor valori care sînt exterioare și superioare respectivei administrații. Dacă ne vom referi la administrația unei asociații de locatari, a unei cooperative, sau la aceea a unei întreprinderi particulare, vom observa că activitatea administrativă se subordonează unor valori care reprezintă interesele locatarilor, cooperatorilor sau a patronului, potrivit cu caracterul respectivei administrații. Se vede clar că scopul acțiunii administrative este constituit de o valoare care este superioară acestei acțiuni și se situează în afara ei, fiind stabilită, în exemplele noastre de asociația locatarilor, de adunarea generală a cooperatorilor, sau de patronul întreprinderii particulare.

Dacă această subordonare a faptului administrativ față de anumite valori constituie caracteristica tuturor formelor de administrație de stat se deosebește de celelalte forme de administrație tocmai prin natura valorilor pe care le are de îndeplinit.

Intr-adevăr valorile pe care le are de îndeplinit administrația de stat se caracterizează prin aceea că sînt valori politice, deoarece este vorba de administrația societății organizate politic, deci organizată în stat.

În felul acesta, scopurile pe care le are de îndeplinit administrația de stat, reprezintă valori politice care sînt formulate de clasele care dețin puterea de stat.

Așadar, administrația de stat este subordonată unor obiective politice și unor foruri politice care formulează respectivele obiective.

Natura valorilor politice pe care le are de realizat administrația de stat, diferă de la o orînduire socială la alta, ceea ce înseamnă că dacă administrația de stat este deosebită de alte forme de administrație, prin natura valorilor pe care le are de îndeplinit, același criteriu face să apară deosebiri între administrațiile de stat care slujesc diferitele orînduiri sociale. De aceea nu se poate vorbi de o administrație de stat în general, ci de administrația unei anumite societăți considerate care își are particularitățile sale politice.

În societatea socialistă, datorită procesului de omogenizare a claselor sociale, pe baza existenței proprietății socialiste asupra mijloacelor de producție, administrația de stat are de îndeplinit valori care exprimă cu adevărat interesul națiunii socialiste, devenind în acest fel în mod real slujitoarea acestei societăți.

În acest scop este necesar ca forurile politice care formulează valorile pe care trebuie să le ducă la îndeplinire administrația noastră de stat, organele de partid și organele puterii de stat, să fie supra ordonate administrației de stat.

Această necesitate se realizează numai în măsura în care forurilor politice își îndeplinesc atribuțiile lor, controlul în permanență administrația de stat și împiedicînd autoguvernarea acesteia. În felul acesta se asigură acțiunea democratică a administrației de stat și se împiedică manifestările periculoase ale tehnocrației.

§ 3. Faptul administrativ se situează între valoarea pe care trebuie s-o îndeplinească și executarea materială a acestei valori

Am văzut că faptul administrativ se subordonează unor valori care sînt exterior și superior stabilite și că aceste valori, atunci cînd este vorba de administrația de stat, au caracter politic. Executarea materială a respectivelor valori nu se cuprinde în faptul administrativ.

Cu alte cuvinte, activitatea administrativă se situează între valoarea care trebuie realizată și îndeplinirea materială a acestei valori. Așa de exemplu organele puterii de stat, pe baza directivelor de partid, stabilesc obiectivul dezvoltării învățămîntului. Acest obiectiv constituie o valoare politică care este stabilită de foruri care se află în afara administrației de stat și sînt în același timp superioare acesteia.

Administrației de stat îi revine sarcina să îndeplinească această valoare, acțiunea administrativă situînduse între această valoare politică și diferitele fapte materiale, cum ar fi construcția de localuri, tipărirea de cărți, pregătirea cadrelor didactice, predarea unor cursuri etc. Toate aceste fapte materiale exced activității administrative, dar se subordonează acestei activități fapt care determină tendința unora de a considera activitatea administrativă ca neproductivă, ba chiar parazitară. În realitate însă acțiunea administrativă este necesară în vederea realizării obiectivelor care sînt stabilite de organele politice, în cazul administrației de stat, sau de persoane sau grupări de persoane în slujba cărora se află administrațiile nestatale.

Dacă această trăsătură a situării administrației între valoarea care trebuie realizată și îndeplinirea materială a acestei valori caracterizează toate formele administrației, ea este în același timp și criteriu de deosebire între administrația de stat și celelalte forme de administrație. Astfel administrația de stat, supraordonîndu-se faptelor materiale cu ajutorul cărora va realiza valorile politice, față de care se subordonează, se sprijină pe puterea de stat, putînd să dea dispoziții care pot fi asigurate, în caz de nerespectare de forța de constrîngere a statului. Aureola puterii de stat înconjoară activitatea administrației de stat. Acest aspect nu este întîlnit la celelalte forme de administrație, care nu sînt legate de îndeplinirea unor valori politice.

§ 4. Faptul administrativ presupune în mod necesar organizarea

O altă trăsătură caracteristică a oricărei activități administrative constă în aceea că respectiva activitate reprezintă o combinare de mijloace, o acțiune organizatoare în vederea atingerii unui obiectiv ordonat.

Ideea de organizare este fundamentală pentru orice activitate administrativă. În limbajul obișnuit, cînd se vorbește despre activitatea administrativă se ia în considerație, în primul rînd trăsătura organizatorică a acțiunii administrative.

O asemenea activitate organizatorică de combinare a unor mijloace, sau de ordonare a anumitor acțiuni se întîlnește, într-o formă mai mult sau mai puțin reușită, la oricare individ. Astfel ne organizăm într-un anumit fel gîndurile, ideile, cunoștințele în diferitele domenii, mijloacele materiale sau bănești pe care le ordonăm în vederea realizării unui anumit scop. Fără o astfel de acțiune organizatorică bine pusă la punct și ideile și cunoștințele și mijloacele de care dispunem nu dau randamentul dorit.

Dar această ordonare a acțiunii individului nu înseamnă administrație, pentru că activitatea administrativă, după cum am spus, este un fapt social, deci este o sumă de relații între grupați din punct de vedere social.

De aceea acțiunea de organizare, de ordonare, de combinare a unor mijloace în vederea atingerii unui scop anumit, se face de către anumiți oameni în raport cu alți oameni, în cadrul diviziunii sociale a muncii.

— Prin faptul administrativ se transmite o informație, de la unii oameni la alții, în vederea realizării unui obiectiv anumit. Prin urmare activitatea administrativă se mai caracterizează prin internaționalitatea sa, lucru care este subliniat și de prefixul „ad” pe care îl cuprinde cuvîntul administrație și care marchează tocmai această orientare către un anumit scop, prin activitatea administrativă, sugerînd proiectul realizării unei acțiuni.

Întreaga activitate administrativă nu este altceva decît un flux informațional în vederea realizării unui scop anumit.

Această trăsătură generală a oricărei activități administrative constituie totodată și criteriul de diferențiere între administrația de stat și celelalte forme de administrație.

Vom observa mai întâi că administrația de stat intervine în această acțiune organizatoare în raport cu societatea organizată politic, pe cînd celelalte forme de administrație organizează activitatea unor colectivități care nu sînt constituite politic.

În al doilea rînd, fluxul informațional la administrația de stat capătă caractere cu totul deosebite prin aceea că totdeauna în această formă de administrație, informația se sprijină pe puterea de stat. Astfel în administrația de stat, informația ia forma unor ordine, dispoziții, a unor rapoarte, referate, statistici, semnături, sigilii, ștampile, procese-verbale, iar executarea este asigurată, la caz de nevoie, prin forța de constrîngere a statului.

În al treilea rînd fluxul informațional în administrația de stat, ținînd seama de complexitatea acestei administrații, presupune creierea unui întreg angrenaj de organe prin care merge de sus în jos și de jos în sus, informația cu privire la îndeplinirea diferitelor obiective care au caracter politic.

În această privință vom mai observa că faptele materiale pe care le organizează administrația de stat, în vederea împlinirii unor valori politice, se pot realiza în cadrul unor organe ale administrației de stat, luînd forma unor prestațiuni către societate sau către membrii săi, sau în afara organelor administrației de stat, prin ordonarea într-un anumit fel a acțiunii indivizilor.

În cazul administrației noastre ponderea cea mai mare o are circuitul informațional în legătură cu realizarea valorilor politice în cadrul diferitelor instituții și întreprinderi de stat. Dar circuitul informațional, prin care se organizează împlinirea unor valori politice de către administrația de stat, se referă și la cetățeni sau organizații obștești.

Concluzii. Din cele arătate mai înainte rezultă că faptul administrativ este caracterizat printr-o serie de trăsături care îl diferențiază de alte fapte sociale.

Rezultă de asemenea că faptul administrativ are o serie de trăsături comune, dar că administrația de stat se deosebește categoric de alte forme de administrație.

Referindu-ne la faptul administrativ așa cum se prezintă el în cadrul administrației de stat, ni se dezvăluie complexitatea sa, legătura sa cu faptul politic, esența sa socială, legătura sa cu dreptul, precum tehnicitatea sa.

Toate aceste aspecte dovedesc existența unui cimp de cercetare științifică pe care se edifică știința administrației, ca disciplină științifică autonomă.

Capitolul II

AUTONOMIA ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI. LEGĂTURA ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI CU ALTE ȘTIINȚE SOCIALE

Generalități

Problemele administrației de stat au preocupat gândirea omenească încă din cele mai vechi timpuri. Avind o legătură indestructibilă cu politica, aceste probleme au ocupat un loc important în gândirea politică.

Pe măsura dezvoltării societății industriale, atenția cercetătorilor s-a concentrat asupra unor probleme de organizare a muncii industriale, dar și a unor aspecte ale muncii administrative.

Cercetările respective însă erau legate în special de administrația întreprinderilor particulare și nu de problematica administrației de stat, care are, după cum s-a putut vedea, particularități esențiale față de administrația privată.

Dezvoltarea impetuoasă a administrației de stat în secolul nostru a determinat abordarea de către cercetători a problemei specifice administrației de stat, fără a se ajunge însă la o identitate de păreri cu privire la această problematică și nici cu privire la modalitățile de abordare a ei. De asemenea nu există încă o unitate de vederi cu privire la statutul de disciplină științifică a cercetărilor care se fac în acest domeniu, nici cu privire la denumirea pe care trebuie să o poarte respectiva disciplină, în cazul recunoașterii existenței sale.

În ceea ce privește denumirea unii autori folosesc termenul de știință a administrației, alții pe acela de știință administrativă sau conducere administrativă, ori pur și simplu administrație publică. În ceea ce ne privește optăm pentru denumirea de știință a administrației, deoarece acest termen are calitatea de a scoate în evidență obiectul cercetării — administrația — și caracterul științific al acestei cercetări.

Autonomia științei administrației. În edificarea disciplinei științifice a științei administrației, dificultățile nu se reduc numai la cele care privesc denumirea disciplinei, ci sînt altele mult mai complexe și care privesc statutul acesteia de disciplină științifică și mai ales ca disciplină științifică autonomă.

Mai întâi trebuie înfrântă prejudecata după care domeniul administrației nu ar fi un domeniu în care ar putea acționa anumite legități, că în acest domeniu sînt necesare o anumită deprindere și un anumit talent organizatoric pe care trebuie să le posede administratorii pentru ca lucrările să meargă bine.

Este foarte adevărat că talentul organizatoric și experiența au un mare rol în realizarea unei mai bune administrații. Dar nu este mai puțin adevărat că acest domeniu trebuie să fie supus cercetării științifice, iar cei care fac administrația trebuie să cunoască rezultatele acestei cercetări. Aceasta întocmai ca în domeniul muzicii, unde incontestabil talentul are o mare importanță, dar nimeni nu contestă investigarea științifică a acestui domeniu și nici necesitatea ca cei care fac muzica să cunoască legitățile care stau la baza acesteia.

În ceea ce privește investigarea științifică propriu-zisă în domeniul administrației acesta se izbește de serioase dificultăți care trebuie învinse pentru dobîndirea statutului științific al disciplinei respective. Astfel lipsa unei concepții clare cu privire la faptul administrativ, cercetarea fragmentară a activității administrației de stat (studii care se limitează la anumite organe ale administrației de stat, sau la anumite aspecte activității acestora); fără să se asigure continuitatea în cercetare, precum și mediocritatea, incertitudinea sau ambiguitatea cercetărilor făcute și a rezultatelor obținute, creează fără îndoială greutăți mari edificării științei administrației.

Greutăți mari se ridică datorită împrejurării că faptul administrativ mai este cercetat și de alte discipline științifice și unele dintre acestea cu mare tradiție. Astfel faptul administrativ este cercetat și de știința politică, de știința dreptului administrativ, de știința științelor manageriale, de sociologie, ca să nu menționăm decît cîteva dintre aceste discipline științifice. Dobîndirea statutului de disciplină științifică autonomă depinde de măsura în care se dovedește că niciuna dintre aceste discipline științifice nu cercetează faptul administrativ în toată complexitatea sa, ci o face numai cu privire la anumite aspecte ale acestuia. Pentru a elucida această chestiune vom proceda la examinarea felului în care menționatele discipline cercetează faptul administrativ urmînd să vedem dacă cercetarea lor este suficientă pentru a îngădui dezvăluirea complexității acestui fapt.

Administrația de stat este cercetată de știința dreptului administrativ și trebuie subliniat că această cercetare a dus la obținerea unor rezultate însemnate în cunoașterea problematicei administrației de stat. Abordarea problematicei administrației de stat făcându-se însă prin prisma reglementărilor juridice, știința dreptului administrativ nu poate scoate la iveală aspecte importante ale conținutului faptului administrativ, neputând să explice nevoile și scopurile acțiunilor administrației de stat. Într-adevăr dreptul este regulatorul acțiunilor administrației de stat, nu și motorul acestor acțiuni.

Știința dreptului administrativ cercetează modul cum este organizată juridicește administrația de stat și prin ce mijloace se asigură respectarea regulilor juridice aplicabile administrației de stat. O asemenea abordare a fenomenului administrativ lasă în afara cercetării aspectele de ordin politic, tehnic, sociologic și psihologic, ale acestui fenomen.

Într-adevăr, fenomenul administrativ este în mare parte și un fenomen politic, deoarece se realizează în cadrul organizării politice a societății, societatea organizată în stat. De altminteri acest fapt explică de ce doctrinele politice s-au preocupat și se preocupă și astăzi de fenomenul administrativ.

Cu toate că există o legătură indestructibilă între fenomenul administrativ și cel politic, fenomenul administrativ prezintă unele aspecte care depășesc fenomenul politic. În această privință menționăm aspectele juridice și cele tehnice ale fenomenului administrativ care exced aspectele sale politice. De aceea este necesară, pe lângă cunoașterea aspectelor juridice ale administrației de stat și a acelor caractere care demonstrează factura sa politică. Este însă necesar, în continuare să se cerceteze administrația de stat și sub aspectul problematicei tehnice. Problema de organizare a muncii, de metode, de gestiune a personalului, de documentare, de control ș.a. trebuie cercetate dacă se dorește cunoașterea completă a administrației de stat. Ori, acest lucru nu este posibil nici în cadrul științei dreptului administrativ și nici în cadrul științei politice. Desigur însă că nici abordarea pur și simplu tehnică a acestui fenomen nu poate duce la cunoașterea multilaterală a acestuia. În această privință vom remarca aspectul unilateral, și după părerea noastră insuficient, de abordare a administrației de stat de către știința management (conducerea științifică), care se ocupă în special de latura tehnică a

administrației, lăsând la o parte aspectele sale juridice, politice și sociale și nefăcând o demarcație clară între administrația particulară și administrația de stat. Este așadar și sub acest aspect necesară abordarea multilaterală a administrației în cadrul unei discipline autonome.

Mergînd mai departe, trebuie să arătăm că administrația de stat nu se poate cerceta numai din punct de vedere juridic, politic, sau tehnic. Nu trebuie să se uite că administrația de stat este o realitate socială, ea este o organizare socială în cadrul unei societăți date. Prin urmare administrația de stat trebuie cercetată și ca fenomen social și în legătura sa cu mediul social. Sociologia, cercetînd ansamblul vieții sociale nu poate să cerceteze în special fenomenul administrativ și chiar dacă ar face acest lucru abordarea administrației de stat numai din punct de vedere sociologic, după cum s-a putut vedea din cele arătate mai înainte, nu este suficientă pentru cunoașterea complexității administrației de stat. Astfel se desprinde necesitatea unei discipline autonome care să întreprindă o cercetare multilaterală a administrației de stat și această disciplină este știința administrației.

Știința administrației apare în acest fel ca o știință de confluență cu alte științe sociale care studiază diferite laturi și aspecte ale fenomenului administrativ, nici una dintre acestea nereușind să abordeze în toată complexitatea sa acest fenomen. În felul acesta să se rupă legăturile cu celelalte științe sociale, cu care se învecinează știința administrației și al căror rezultate de cercetare le folosește. De aceea știința administrației se distinge ca același timp are o strînsă legătură cu acele discipline științifice care abordează într-un fel sau altul aspecte ale fenomenului administrativ (știința dreptului administrativ, știința politică, sociologia și psihologia socială) ș.a.

Capitolul III

METODOLOGIA ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI

Generalități

După cum am arătat mai sus, dezvoltarea impetuoasă a administrației de stat în vremea noastră și creșterea rolului acesteia în transformarea armonioasă și ordonată a condițiilor

vieții sociale impune cercetarea științifică a acesteia. Desigur că, pentru a avea o viziune clară a acesteia nu trebuie ca administrația să fie abordată pur și simplu ca o tehnică de birou, ci ea trebuie văzută în complexitatea sa de organisme și activități. Rețeaua de organisme de care dispune administrația de stat, reprezintă mijlocul indispensabil, ordonator și stabilizator între puterea politică și individ. De strategia și tactica administrației de stat depinde în mare măsură realizarea valorilor politice.

Pentru a răspunde acestor exigențe pe care le impune epoca noastră, nu mai este suficient pragmatismul acțiunii organelor administrației de stat. Știința administrației trebuie să explice faptul administrativ, să scoată la iveală legitățile care acționează în domeniul organizării și funcționării administrației de stat. Pentru a atinge acest scop se pune întrebarea de a ști cum trebuie acordat faptul administrativ și ce metodologie trebuie folosită pentru cunoașterea acestui fapt.

În ceea ce privește abordarea administrației de stat, sau a faptului administrativ, există două posibilități. Prima presupune cunoașterea administrației de stat din examinarea normelor juridice care prevăd organizarea și funcționarea administrației de stat. Această modalitate de abordare a administrației de stat limitează cunoașterea acestui fapt la aspectul său juridic, aspect important, dar insuficient pentru înțelegerea complexității sale și mai ales pentru a se putea dezvălui complexitatea legităților care acționează în acest domeniu al vieții sociale.

O a doua posibilitate de abordare îngăduie o cunoaștere în profunzime a faptului administrativ, și acesta este abordarea concretă a acesteia. Știința administrației ca să poată răspunde misiunii sale trebuie să procedeze la o abordare sociologică a faptului administrativ dar să nu ignore nici reglementarea juridică aplicabilă administrației de stat. De aceea trebuie să examineze administrația de stat în raport și cu mediul juridic nu însă să facă examenul amănunțit al acestor norme, aceasta este sarcina disciplinelor juridice și în principal, a dreptului administrativ. Deci și sub acest aspect abordarea administrației se face tot concret, va fi tot o abordare sociologică.

De modul în care este abordată administrația de stat depinde și metodologia folosită pentru cunoașterea faptului administrativ.

§ 1. Metodologia în știința administrației

Prin metodologie înțelegem ansamblul metodelor folosite într-o știință (metodos-cale, mod ; logos-știință). Abordând administrația ca pe o realitate socială, modurile de investigare trebuie să fie corespunzătoare felului de abordare a fenomenului studiat.

Fenomenul administrativ este compus dintr-o mulțime de fapte umane, de tehnici folosite de oameni, de grupuri de oameni organizați care au legături între ei în cadrul organelor administrației de stat și în afara acestor organe, cu alți oameni și cu societatea globală. Pornind de la această realitate metoda folosită este observația directă, pe baza căreia se va ajunge la un proces de abstractizare, creindu-se noțiuni referitoare la fenomenul studiat, principii de organizare și activitate a administrației de stat.

Faptul administrativ este un fenomen social care cuprinde laturi cu un pronunțat caracter material (așa de exemplu sint tehnicile folosite în administrație) altele nu au acest caracter (de exemplu aprecierea administrației de stat de către cetățeni). Această caracteristică a fenomenului cercetat impune folosirea unei analize complexe a faptelor, și pentru a se ajunge la generalizări trebuie cercetat un număr de fapte, fiind dăunătoare generalizarea unor fapte izolate.

Tehnicile folosite în investigarea fenomenului administrativ trebuie adaptate obiectului studiat. Astfel cercetătorul trebuie să știe să pună problemele, să știe deci ce aspecte ale fenomenului respectiv trebuie cercetate, apoi după culegerea datelor, formulează ipoteze, analizează datele culese, le clasifică și generalizând concluziile ajunge la construcția unor teorii.

Ca orice știință socială, știința administrației folosește ca metodă de cercetare bibliografiile, de bună seamă cele care se referă la diferitele aspecte ale faptului administrativ.

Sint apoi folosite diferite documente oficiale care provin de la organele statului și în special de la organele administrației de stat. Trebuie însă remarcată greutatea procurării acestor documente, atunci când ele nu sint publicate, ceea ce constituie un mare impediment în cercetarea științifică a administrației de stat.

În această privință trebuie menționată și o altă dificultate.

Studiul administrației de stat nu se poate face numai din exterior de către un observator obiectiv, ci de multe ori cercetătorul trebuie să se plaseze în interiorul administrației pentru a o cunoaște. Prima dificultate de care se izbește este cea menționată mai sus și anume nu putem dispune totdeauna de documentele pe care le deține administrația. O altă dificultate se ivește atunci când documentele sînt puse la dispoziție dar ele nu reflectă realitatea administrativă, ci o modifică în interesul unor funcționari ai administrației de stat, care vor să lese în evidență cu activitatea lor sau vor să ascundă anumite carențe ale serviciilor respective. Acest lucru prejudiciază bineînțeles cunoașterea deplină a faptului administrativ.

Știința administrației folosește deasemeni izvoare neoficiale. Între acestea presa vorbită și scrisă este o sursă extrem de prețioasă pentru știința administrației. Deasemeni opere literare, teatrele și cinematografele prezintă o modalitate însemnată de cunoaștere a realității administrației de stat.

Pentru cunoașterea acestei realități cercetătorul folosește și ancheta pentru obținerea unor informații în legătură cu felul în care este organizată și funcționează administrația de stat.

Folosirea judicioasă a acestui procedeu poate aduce informații extrem de prețioase pentru cunoașterea administrației de stat.

Pentru aceasta însă este necesar ca întrebările să fie formulate clar și să se refere la situații concrete. Întrebările puse nu trebuie să fie susceptibile de interpretări diferite din partea celor solicitați a răspunde și deasemeni nu trebuie să comporte răspunsuri care să reprezinte judecăți de valoare, pentru că în acest caz părerea subiectivă a celui interogat se substituie realității administrative.

În sfîrșit trebuie notat, în legătură cu metodologia științei administrației de stat, că în cercetarea științifică a administrației de stat experiență îndelungată în acest sector de lucru și care dispun de surse de informare mult mai mari decît cercetătorii din afara administrației, ceea ce contribuie enorm la cunoașterea științifică a fenomenului administrativ.

§ 2. Sistemul cursului de știința administrației

Cursul de știința administrației cuprinde mai multe titluri cu subdiviziuni pe capitole și secțiuni care sînt consacrate problemelor fundamentale ale administrației de stat, considerată prin prisma obiectului științei administrației și abordată în modalitatea și cu metodologia menționate mai sus.

Astfel va fi examinată administrația de stat în raport cu mediul său. După cum s-a arătat administrația de stat este o realitate socială și ea trebuie să fie examinată în raport cu mediul social, deci în raport cu alte structuri sociale și mai ales în raport cu societatea globală. Administrația trebuie să fie examinată apoi în raport cu realitatea politică, cu mediul politic, de care se leagă așa de puternic și în sfîrșit în raport cu mediul juridic, realitatea reglementării juridice fiind de o importanță considerabilă pentru administrația de stat.

După aceea vor fi examinate sarcinile fundamentale ale administrației de stat în societatea contemporană. Un alt titlu va fi consacrat structurii administrației de stat, adică organizării sale.

O altă problemă care va fi examinată în curs este aceea a oamenilor folosiți în administrația de stat. În acest titlu se vor examina chestiunile referitoare la pregătirea, recrutarea funcționarilor administrației de stat, precum și cele referitoare la gestiunea personalului.

Se va cerceta apoi decizia administrativă, care este esența faptului administrativ. Vor fi examinate tehnicile administrației și mijloacele materiale de care acesta dispune în realizarea sarcinilor sale. În sfîrșit ultimul titlu al cursului va fi consacrat controlului, examinîndu-se aci formele, tehnicile și efectele controlului.

TITLUL I

ADMINISTRAȚIA DE STAT ȘI MEDIUL SĂU

Capitolul I

ADMINISTRAȚIA DE STAT ȘI MEDIUL SOCIAL

Generalități

Din punct de vedere juridic administrația de stat este o activitate sau un ansamblu de organe care îndeplinesc o anumită activitate.

Administrația de stat trebuie privită însă și din punct de vedere sociologic pentru că ea face parte dintr-o anumită societate și are diferite legături cu mediul social, dar în același timp administrația de stat ea însăși este un mediu social.

Într-adevăr administrația de stat este alcătuită dintr-un ansamblu de structuri sociale (din acest punct de vedere organele administrației de stat nu sînt altceva decît colective de oameni) care se alătură altor structuri sociale din care este alcătuită societatea globală.

Din punct de vedere sociologic administrația de stat este o grupare, un sistem de organizare vast și complex care constituie un microcosm social cu legile și procedurile sale, cu mijloacele sale nejuridice de constrîngere și influențare, cu obiceiurile sale, cu limbajul și cu mijloacele sale de comunicare, cu abreviațiile și inițialele sale (M.A.I., M.F.A., C.N.S., I.M.F. sînt inițiale care adesea se substantivizează în limbajul funcționarilor, dacă nu și al cetățenilor și prin care sînt desemnate diferite organe ale administrației de stat). Administrația de stat este o organizare printre altele și acest microcosm social acționează într-un macrocosm social, care este societatea globală, în raport deci cu alte structuri sociale

și în raport chiar cu întreaga societate în cadrul căreia este organizată respectiva administrație de stat.

Pentru cunoașterea deplină a fenomenului administrativ este necesară cercetarea administrației de stat în raport cu mediul social care exercită o influență considerabilă asupra structurilor, asupra formelor și conținutului activităților organelor administrației de stat, asupra psihologiei și comportamentelor individuale și colective ale personalului organelor administrației de stat.

Pe de altă parte administrația de stat comunică cu celelalte structuri sociale prin relații de colaborare, de subordonare sau chiar de constrângere, astfel încât considerată în raport cu mediul social, administrația de stat într-o societate dată va putea apare în armonie sau în opoziție cu întregul mediu social sau cu anumite structuri ale acestuia.

Deasemeni trebuie subliniat că structura de clasă a societății și raporturile dintre diferite clase sociale în cadrul societății date au un rol considerabil în organizarea și funcționarea administrației de stat. Astfel se diferențiază administrația statului burghez de administrația statului feudal, sau administrația statului socialist de administrația statului burghez.

Există însă anumite particularități ale dezvoltării istorice a societății considerate care personalizează administrația de stat respectivă, făcând-o să se deosebească de administrația altor societăți cu structură de clasă de același tip. Astfel administrația de stat din Franța se deosebește față de cea din Anglia, sau față de cea din S.U.A., deși societățile respective aparțin aceluiași tip de orînduire socială. Tot așa administrația de stat din țara noastră are particularitățile sale în raport cu alte administrații de stat socialiste.

Dacă administrația de stat este așa de puternic dependentă de mediul social nu trebuie ignorată o anumită autonomie pe care o prezintă faptul administrativ față de determinarea socială.

Într-adevăr există anumite trăsături generale, ca de exemplu autoritarismul, subordonarea sau anumite tehnici de birou care se întîlnesc la oricare administrație de stat. Acestea sînt trăsături care conturează tehnicitatea administrației de stat.

Pentru cunoașterea deplină a administrației de stat însă, nu este suficientă observarea numai a acestei tehnici, pentru că faptul administrativ este totuși un fapt social și de aceea el trebuie studiat în raport cu mediul social, pentru a cunoaște dimensiunile sociale ale administrației de stat și raportul de compatibilitate între administrația de stat și mediul social.

Secțiunea I-a

DIMENSIUNILE SOCIALE ALE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Personalitatea socială a unei administrații de stat se poate stabili pe baza unor ample observații și verificări. În acest scop se pot folosi unele criterii privitoare la adaptarea administrației de stat la mediul social deduse din exteriorizarea fenomenului administrativ în timp și în spațiu.

§ 1. Criteriul duratei și ritmului

Aparițiile în timp ale mediului social determină schimbări și în administrația de stat, într-o măsură mai mică sau mai mare. Astfel există un tip de organizare administrativă care conservă dealungul timpului o anumită continuitate și o anumită stabilitate. În acest tip dacă intervin anumite schimbări acestea se produc în rîndul personalului administrației.

Există și un al doilea tip de organizare administrativă caracterizat prin plasticitatea sa. Acest tip de administrație apare ca temporar și schimbător pe măsura transformărilor care au loc în mediul social.

Schimbarea în timp a administrației de stat în raport cu mediul social poate fi privită în ansamblul administrației, sau pe diferitele ramuri ale acesteia, precum și pe plan organizatoric sau pe plan funcțional. Astfel pe plan funcțional timpul administrativ nu coincide totdeauna cu timpul social.

Așa de exemplu orele de lucru cu publicul ale unei administrații de stat nu corespund cu orele pe care cetățenii le au la dispoziție, ceea ce constituie un decalaj între administrația și mediul social.

În ceea ce privește ritmul de lucru al unei administrații de stat, acesta poate să fie mai rapid sau mai lent (proceduri, anchete, termene, răspunsuri date solicitanților etc.) corespunzând sau nu ritmului vieții sociale.

Din cele arătate mai sus se degajă concluzia necesității unei adaptări permanente a administrației de stat la modificările vieții sociale și la ritmul acesteia. Vom remarca în această privință că adaptarea organizatorică (formală) este mai ușoară decât cea de conținut, iar adaptarea prin schimbare de persoane este mai lesnicioasă decât cea de optică. Adesea trebuie un efort considerabil pentru a se obține o schimbare internă, în conținutul acțiunii mecanismului administrației de stat.

§ 2. Criteriul mobilității și dispersării

Implantarea teritorială a administrației de stat arată legătura sa cu mediul social.

Astfel există tipuri de administrație de stat caracterizate prin fixitatea lor într-un anumit spațiu, altele dimpotrivă, prin mobilitatea lor. Printr-o anumită dispersare teritorială administrația de stat dispune de antene de legătură cu mediul social. Alteori este necesar ca administrația de stat să se concentreze într-un anumit punct teritorial. De observat este faptul că ori de câte ori administrația vine spre resortisanții săi, această împrejurare favorizează diseminarea organelor și a agenților administrației de stat în diferitele locuri ale mediului social. Așa de exemplu ramificarea serviciilor fiscale și a agenților fiscali.

Cînd publicul vine spre administrația de stat atunci există un bloc administrativ implantat într-o circumscripție teritorială de dimensiuni mai mari, de obicei centre economice și sociale importante.

Uneori, dacă nu sînt luate în considerare cerințele mediului social, care țin de tradiții, obiceiuri, interese economice și chiar de temperamente, grupările sau regroupările administrației de stat pot suferi eșecuri. Așa de exemplu înființarea unor noi centre administrative prin contopirea unora vechi, sau accentuarea centralizării administrative în dauna autonomiei locale, pot să întîmpine rezistența mediului social.

Secțiunea II-a

RAPORTUL DE COMPATIBILITATE ÎNTRE ADMINISTRAȚIA DE STAT ȘI MEDIUL SOCIAL

Generalități

Raportul de compatibilitate dintre administrația de stat, în întregul său sau în parte, și mediul social îmbracă două aspecte :

a) Un raport de compatibilitate care rezultă din integrarea administrației unei societăți date, prin aceea că administrația de stat este deschisă penetrării mediului social, aflându-se într-o cooperare permanentă cu alte structuri sociale și chiar cu societatea globală. În acest caz administrația de stat își asimilează un anumit mod de acțiune și anumite comportamente dela mediul social și este receptivă la influența acestui mediu.

Cînd administrația de stat este închisă în ea însăși și se manifestă ca refractară la penetrarea mediului social, raportul este din incompatibilitate.

b) Un al doilea raport de compatibilitate între administrația de stat și mediul social rezultă din corespondența care se stabilește între intenția administrației de stat (în ansamblul său sau pe părți) și intenția publicului, sau a diferitelor grupe ale acestuia, în contact cu administrația de stat. Cu alte cuvinte aci trebuie văzut dacă rolul pe care administrația de stat socotește că îl are în societate coincide cu acela pe care societatea îl consideră ca atare.

În paragrafele care urmează ne vom ocupa pe rînd de modurile de penetrare a administrației de stat către societate și de rolul și statutul sociologic al administrației de stat.

§ 1. Modurile de penetrare a administrației de stat de către societate

Administrația de stat poate să fie penetrată de societatea globală sau de diferite grupe sociale parțiale, dar poate să și opună rezistență la penetrare. În primul caz sîntem în fața unui tip de administrație mai mult sau mai puțin deschisă procedelor juridice, tehnicilor, modurilor de comportare care au curs în afara administrației de stat, în cel de al doilea caz este vorba de un tip de administrație de stat închis mediului

social. Vom arăta principalele moduri de penetrare a administrației de stat de către mediul social.

a) *Penetrarea sociologică*

Acest mod de penetrare se realizează prin infiltrarea și difuzarea în mediul administrației de stat a concepțiilor, obiceiurilor și comportamentelor funcționarilor administrației de stat pe care aceștia le păstrează din mediul social de origine. Administrația este supusă unei astfel de penetrări dacă sînt îndeplinite următoarelor condiții :

Mai întîi funcționarii să-și păstreze concepțiile și deprinderile mediului de origine pentru că există și un anumit proces spontan de adaptare a acestora la mediul administrativ prin care poate fi anihilată penetrarea mediului social în administrație.

În al doilea rînd, în societatea noastră socialistă în care nu există clase sociale antagoniste, administrația de stat reflectînd în mod just mediul social, trebuie să asigure, în cadrul personalului său, o reprezentare proporțională a claselor și păturilor sociale din care este alcătuită societatea noastră.

Numai în acest fel se poate asigura o cooperare între societate și administrația de stat, acesta apărînd ca o reflectare a năzuințelor și intereselor societății.

b) *Penetrarea socială instituționalizată*

Penetrarea administrației de stat de către societate poate fi prevăzută prin normele de drept care reglementează recrutarea unor funcționari ai administrației de stat către adunările reprezentative ale cetățenilor, sau direct de către cetățeni.

c) *Penetrarea funcțională*

În acest caz administrația de stat caută mijloacele adaptării sale la mediul social pentru a putea să-și îndeplinească mai ușor sarcinile în serviciul societății. În administrația de stat socialistă penetrarea funcțională își găsește o largă aplicație. Putem menționa în această privință atragerea diferitelor organizații obștești la îndeplinirea sarcinilor ce revin administrației de stat. Deasemeni, lăsarea libertății unor organizații obștești de a elabora singure normele de organizare și funcționare sau solicitarea acestora de către administrația de

stat, în acțiunea de elaborare a normelor juridice, sau de apărare a acestor norme printr-o activitate jurisdicțională. Așa de exemplu este participarea sindicatelor sau a cooperăției la elaborarea normelor de drept, sau realizarea jurisdicției obștești.

Administrația de stat poate recurge, în vederea realizării sarcinilor sale la mijloace juridice de drept civil, renunțând la mijloacele juridice specifice acțiunii administrative.

Trebuie subliniat că administrația de stat prin natura sa are sarcina de a observa permanent condițiile și formele vieții sociale, care sînt într-o evoluție permanentă și rapidă. Dacă administrația de stat nu se adaptează la aceste forme și condiții ale vieții sociale există riscul apariției unor divergențe profunde între ceea ce societatea așteaptă de la serviciile administrației de stat și ceea ce aceasta este în măsură să facă.

§ 2. Comparația între rolul și statutul sociologic al administrației de stat

Gradul de integrare a unui tip de administrație într-o societate dată se poate măsura comparînd, pe deoparte, ceea ce administrația de stat ar trebui să fie, ceea ce societatea așteaptă de la administrație (rolul administrației de stat în sens sociologic) și pe de altă parte, ceea ce administrația de stat socotește ca o datorie a societății, adică ceea ce așteaptă administrația de la mediul social (statutul sociologic al administrației de stat).

Rolul administrației de stat considerat din punctul de vedere al mediului social

În condițiile socialiste, cetățeanul așteaptă de la administrația de stat cele mai variate servicii, precum și o acțiune imediată și cît mai eficace în rezolvarea intereselor sale, sau ale societății globale. Prin această prismă publicul judecă administrația de stat găsind-o eficientă sau inoperantă, după cum aceasta răspunde exigențelor sau părerilor exprimate de cetățeni. În această privință trebuie arătat nu poate fi o satisfacție mai mare pentru administrația de stat decît aceea de a ști că acțiunea sa răspunde doleanțelor societății.

Statutul sociologic al administrației considerat din punctul său de vedere

Prin statut sociologic al administrației de stat înțelegem ceea ce aceasta estimează că trebuie să realizeze în folosul societății.

Obiectivele pe care le urmărește administrația de stat sînt stabilite, pe baza directivelor de partid, de către organele puterii de stat și în primul rînd de către Marea Adunare Națională care fixează aceste obiective prin lege.

Organele puterii de stat, de cele mai multe ori, dau numai o orientare generală, administrația de stat fiind cea care stabilește ordinea de prioritate în îndeplinirea obiectivelor, care interpretează directivele și prevede în amănunt măsurile de aplicare și de executare a legilor.

În acest caz administrația de stat dispune de o destul de largă competență de apreciere și poate interveni cu măsuri care să faciliteze sau să îngreuneze, dacă nu chiar să împiedice activitatea altor structuri sociale, sau pe aceia a cetățenilor. Administrația de stat poate în aceste condiții să avantajeze sau să dezavantajeze pe unii dintre aceștia. În aceste cazuri se pune întrebarea de a ști dacă administrația este sensibilă la valorile stabilite de mediul social în alegerile pe care le face, sau le promovează pe ale sale. Aceasta depinde de legătura administrației de stat cu mediul social. Dacă administrația de stat se integrează societății în care acționează, ea va folosi larg valorile promovate de mediul social, atunci cînd va proceda la anumite opțiuni.

Problema raportului administrației cu mediul social nu trebuie privită numai din punctul de vedere al influenței pe care mediul social îl exercită asupra administrației de stat. Trebuie să fie avută în vedere și imensa influență pe care administrația de stat o exercită asupra mediului social. Mediul social este influențat puternic de administrația de stat care promovează valori moral politice de o deosebită importanță. Nu trebuie ignorat acest lucru mai ales pentru că funcția cultural educativă a statului socialist se realizează în mare parte prin organisme care aparțin administrației de stat. Asupra acestei probleme vom mai reveni atunci cînd vom vorbi despre sarcinile administrației de stat.

Capitolul II

ADMINISTRAȚIA DE STAT ȘI MEDIUL POLITIC

Generalități

Prin însăși definiția sa administrativă de stat este legată de politică, care este o formă a activității social-istorice a oamenilor și care cuprinde relațiile dintre clasele sau grupele sociale în lupta lor pentru putere. Fiind vorba de administrația de stat, aceasta este indisolubil legată de puterea politică. Într-adevăr administrația de stat pentru a putea să-și realizeze sarcinile sale, are nevoie să se sprijine pe puterea politică. Autoritatea acesteia în societatea respectivă este un factor esențial al eficienței administrației de stat.

La rândul lor organele care dețin puterea politică în stat sînt într-un anumit fel tributare administrației. Astfel administrația de stat ajută organele care dețin puterea politică să-și pregătească legile și hotărîrile și apoi, administrația de stat este cea care pune în executarea legile pe care le face aceste organe ale puterii de stat.

Deasemeni pentru ași menține autoritatea, în fața unui pericol dinăuntru sau din afară, puterea politică se sprijină pe armată, pe organele de apărare a ordinii publice și a securității statului, organe și activități care aparțin administrației de stat. Așa de strîns sînt legate administrația și politica încît este aproape imposibil să se stabilească o frontieră netă care le separă.

Mediul politic este reprezentat de organele care dețin puterea în stat, de partidele politice și alte grupări cu caracter obștesc. Fără îndoială că acești factori ai mediului politic exercită un rol considerabil asupra organizării și activității.

Felul administrației de stat (organizarea și funcționalitatea sa) depinde de esența puterii politice și de regimul politic existent într-o societate dată. Acești factori ai mediului politic determină structura organizatorică a administrației de stat și îi orientează activitatea.

Sub aspect organizatoric menționăm, pe lîngă organizarea propriu-zisă administrației de stat, care este hotărîtă de factorii care dețin puterea politică în stat și faptul că vîrfurile administrației de stat sînt desemnate și se subordonează organelor care dețin puterea de stat.

În legătură cu acest aspect trebuie reținută această determinată a mediului politic asupra administrației de stat, administrațiile de stat diferențiindu-se între ele sub aspectul puterii de stat.

De asemeni metodele de guvernare folosite de cei care dețin puterea politică în stat au o influență considerabilă asupra administrației de stat.

În sfârșit structura puterii de stat este determinantă pentru administrația de stat. După cum statul este un unitar sau federal, administrația de stat este unitară sau există o administrație federală și alta a statelor componente ale statului federal.

§ 1. Administrația de stat și partidele politice

Administrația de stat este strîns legată de partidele politice care se află la putere.

În societățile în care lupta pentru puterea în stat se duce între diferitele partide politice administrația de stat se află sub influența partidelor care dobîndesc puterea politică.

În sistemul nostru social puterea politică aparține poporului și nu există o luptă între partide politice pentru cucerirea puterii politice în stat. Singurul partid politic este Partidul Comunist Român, care este forța politică conducătoare a societății noastre, este deci partidul de guvernămînt în țara noastră.

„În stabilirea locului și rolului partidului comunist în societate trebuie să avem în vedere și faptul că toate organismele și instituțiile economice și sociale ale statului se află sub conducerea sa politică și acționează în mod unitar în direcția codificării adunării socialiste.”¹

Partidul Comunist Român, forța politică conducătoare în administrația de stat din România. Administrația de stat în țara noastră este chemată să înlăptuiască politica Partidului Comunist Român, în acest sens partidul reprezintă forța conducătoare în administrația noastră de stat. Deoarece administrația de stat realizează politica partidului sînt necesare anumite garanții. Astfel propunerea candidaturilor sau a revocării cadrelor de conducere din administrația de stat se fac

1. Nicolae Ceaușescu — Raport la Congresul al X-lea al P.C.R. Din volumul *România pe drumul construirii Societății socialiste multilaterale dezvoltate* (vol. 4), p. 313.

de către organele de partid, dintre persoanele, membrii de partid sau fără de partid, care se bucură de încrederea partidului și respectiv, în cazul revocării nu mai au această încredere.

Există apoi un control asupra realizării programului partidului în respectivele organe ale administrației de stat, conducătorii acestora fiind obligați să dea rapoarte de activitate și informări organelor de partid cu privire la îndeplinirea programului partidului.

În sfârșit partidul organizează un amplu control obștesc asupra administrației de stat, cu ajutorul căruia se verifică felul în care administrația de stat îndeplinește politica partidului.

O legătură importantă între administrația de stat și partid o constituie aparatul de partid care realizează rolul conducător al partidului în administrația de stat, prin îndrumările pe care acest aparat le dă administrației și prin controlul pe care îl îndeplinește acest aparat asupra administrației de stat.

Deasemeni legătura se învederează și în faptul că adesea lucrătorii din aparatul de partid trec și lucrează în administrația de stat și invers funcționari din administrația de stat trec și lucrează în aparatul de partid.

În legătură cu realizarea rolului conducător al partidului în administrația de stat se pun două probleme.

Prima se referă la gradul de detaliere a directivelor de partid pe linia conducerii politice. După cum s-a arătat mai sus administrația noastră de stat are ca sarcină îndeplinirea programului politic al partidului, în acest fel faptul administrativ se situează între valoarea politică stabilită de partid și fapta materială de realizarea a acestei valori. Directivele partidului se mențin însă la nivel care să nu impetieze asupra autonomiei administrației de stat și să ducă la substituirea organelor de partid în locul administrației de stat. În legătură cu rolul partidului în administrația noastră de stat trebuie subliniat faptul că organele de partid nu se limitează doar la directive pe care trebuie să le urmeze administrația de stat, ci organele de partid ajută administrația de stat în realizarea directivelor prin mijloacele care îi sînt specifice. Așa bunăoară prin mobilizarea maselor, sau a membrilor de partid în vederea împlinirii unor sarcini care revin administrației

O a doua problemă care se ridică, în legătură cu rolul conducător al partidului în administrația noastră de stat este aceea a modalităților și a nivelului de transmitere a directivelor de partid pe care trebuie să le înfăptuiască administrația de stat.

Valorile politice cuprinse în directivele de partid sînt transmise prin însușirea acestor valori de către organele puterii de stat, care emit hotărîri care trebuie să fie puse în executare de către administrația de stat. Acest lucru se face la nivel corespunzător, pentru organele supreme ale puterii organelor superioare ale partidului, pentru administrația de stat locală, organele locale de partid.

O altă modalitate este aceea de transmitere a directivelor de partid direct conducerii diferitelor organe ale administrației de stat. Desigur că în acest caz este vorba mai mult de inițierea unor măsuri pentru înfăptuirea unor valori politice deja formulate, nu de formularea acestor valori, care este de competența organelor menționate mai sus. Această ultimă modalitate de transmitere se face la nivelul corespunzător pentru fiecare categorie de organe ale administrației de stat.

§ 2. Administrația de stat și organizațiile obștești

Un alt important element al mediului politic, care are o mare importanță pentru administrația de stat, îl constituie organizațiile obștești. În această privință raporturile dintre administrația de stat și aceste organizații variază în funcție de structura de clasă a societății date și de esența puterii politice a statului respectiv. Astfel în societățile împărțite în clase antagoniste, diferitele organizații obștești caută să apere interese ale unor clase sau grupări sociale. Aceste interese pot fi comune cu cele ale administrației de stat, sau pot fi potrivnice.

În societatea socialistă, care nu se bazează pe clase antagoniste, diferitele organizații obștești realizează o importantă acțiune de colaborare cu administrația de stat, constituind un sprijin însemnat în îndeplinirea sarcinilor de către administrația de stat. Punctul de vedere și interesele acestor organizații obștești au importanță pentru administrația noastră de stat, atît sub aspectul organizării cît și al funcționării acesteia. Așa de exemplu participarea sindicatelor, a organi-

zațiilor cooperatiste, a organizației de tineret la administrația de stat, precum și influența acestora în administrația de stat din țara noastră, demonstrează rolul acestui element al mediului politic pentru administrația de stat.

În legătură cu raportul dintre administrația de stat și mediul politic trebuie subliniată și participarea funcționarilor administrației de stat la viața politică. Sînt unele state în care această participare este interzisă sau limitată. În țara noastră funcționarii administrației de stat participă activ la viața politică. Funcționarii administrației de stat au dreptul de a alege și pot fi aleși în organele puterii de stat. Ei pot fi membrii ai Partidului Comunist Român și ai diferitelor organizații obștești.

Capitolul III

ADMINISTRAȚIA DE STAT ȘI MEDIUL JURIDIC

Generalități

Administrația de stat ca fenomen social corespunde unei ordonări a societății organizate în stat și în acest sens este dificil ca să poată fi separată de drept.

Într-adevăr administrația de stat în formele ei cele mai elementare se traduce prin determinări care sînt impuse membrilor societății, deci prin norme juridice care fixează organizarea și mijloacele de acțiune ale administrației de stat. Pe de altă parte administrația de stat are ca sarcină să pună în acțiune diferite norme juridice care i-au fost încredințate, sau pe care le elaborează ea însuși. Prin urmare administrația de stat constituie ea însăși un mediu juridic, instrument și expresie a unor multiple reguli de drept. De aceea trebuie să vedem care este locul exact pe care îl ocupă diferitele norme juridice în raport cu administrația de stat, și acest lucru nu se poate studia făcînd abstracție de perspectiva juridică a fenomenului administrativ.

În mod tradițional, administrația de stat fiind studiată mai ales de știința dreptului administrativ, a existat tendința de a o reduce la studiul aspectelor exclusiv juridice. Astfel administrația era prezentată ca un sistem de norme juridice, ca o activitate de executare a normelor de drept. Nu se poate spune că acest lucru este inexact, dar nu este suficient pen-

tru a înțelege administrația de stat și mai ales realitatea administrativă. Știința administrației este împotriva juridicizării excesive a administrației de stat, dar în același timp nu neglijează aspectul juridic al fenomenului administrativ.

În realitate în perspectiva globală a administrației de stat, factorii juridici și cei nejuridici nu pot fi separații, iar în fapt acțiunile administrației de stat comportă un decalaj mai mic sau mai mare în raport cu normele juridice care le reglementează.

Acțiunea administrației de stat în general este stabilită și se apreciază în raport cu diferitele norme de drept.

Armătura juridică a administrației de stat nu este însă suficientă pentru a explica și nici pentru a judeca administrația de stat, dar aceasta este necesară în acest scop. Știința dreptului administrativ a neglijat aportul sociologiei, științei politice, istoriei și tehnologiei în explorarea fenomenului administrativ. Ceea ce trebuie să ne intereseze, pentru a explica administrația de stat, nu sînt numai normele juridice aplicabile acesteia, ci și geneza acestor norme precum și eficiența lor. Ori pentru acest lucru trebuie să se recurgă la disciplinele nejuridice pe care le-am menționat.

Știința administrației, după cum s-a mai arătat, nu poate neglija aspectul juridic al fenomenului administrativ. De aceea trebuie să cerceteze administrația de stat și în raport cu mediul juridic. Dar știința administrației nu cercetează normele juridice aplicabile administrației de stat, acest studiu fiind rezervat disciplinelor juridice respective.

Știința administrație face numai o teorie generală a subordonării administrației de stat față de drept, subliniind modalitățile acestei subordonări, tot așa cum s-a făcut cercetîndu-se administrația de stat în raport cu mediul social și politic.

Secțiunea I-a

SUBORDONAREA ADMINISTRAȚIEI DE STAT FAȚĂ DE NORMELE DE DREPT

§ 1. Subordonarea administrației de stat față de normele de drept este necesară

Multitudinea acțiunilor administrației de stat, precum și pluralitatea organelor administrației de stat, face necesară ordonarea juridică, altfel ar domni haosul și dezorganizarea în administrația de stat.

Pe de altă parte trebuie asigurată o acțiune constantă și pe cât se poate obiectivă în administrația de stat, Am văzut că faptul administrativ se interpune între valoarea politică și realizarea materială, că administrația de stat se subordonează politicii statului, pe care trebuie s-o înlăptuiască. Ei bine acest lucru nu este posibil dacă administrația nu este subordonată unor reguli juridice, care să-i ordoneze acțiunea.

Regulile juridice aplicabile administrației de stat pot fi grupate în două mari categorii, în funcție de faptul dacă sînt aplicabile administrației în raport cu ea însăși sau în raport cu alții.

Astfel sînt reguli juridice care privesc organizarea administrației și altele care privesc relațiile dintre administrația de stat pe deoparte și cetățenii, sau persoane fizice și juridice pe de altă parte. Pentru că în această privință este necesară o noțiune care să desemneze subiectul partener al administrației de stat în raportul juridic, cuprinzînd toate categoriile de participanți, menționați mai sus și poate și alții nementionați, vom folosi termenul de administrați.

În ceea ce privește categoria normelor juridice aplicabile în raporturile administrație — administrați, particularitățile lor se subliniază în exigențele legalității actelor administrative.

§ 2. Principiul legalității administrației de stat

După cum s-a mai arătat administrația de stat este supusă organelor care dețin puterea politică în stat. În țara noastră organul suprem al puterii de stat este Marea Adunare Națională, iar atribuțiile legislative ale acestui organ constituie una din laturile esențiale ale activității sale. Legile emise de forul suprem al puterii de stat exprimă voința poporului, administrația de stat avînd sarcina să le execute, fiind pusă astfel în slujba poporului.

Principiul legalității administrației de stat exprimă tocmai această conformitate între acțiunea administrativă și lege. Administrația de stat are sarcina de a lua măsurile cele mai potrivite de executare a legilor. În acțiunea de executare administrația de stat i-se poate permite să emită ea însăși reguli juridice. Aceste reguli juridice trebuie să aibă o fundamentare legală, în sensul unei abilitări prin lege a administrației de stat de a face acte cu caracter normativ și în

sensul conformității acestor acte cu dispozițiile legale în vigoare și cu respectarea drepturilor și libertăților cetățenești.

Principiul legalității administrației de stat poate avea o interpretare statică, sau una dinamică.

În interpretarea statică, principiul legalității obligă ca actele administrației să fie conforme cu legea, dar nu obligă administrația de stat să acționeze, ci îi interzice să ia măsuri care să încalce legea.

Interpretarea dinamică a principiului legalității, dimpotrivă, administrația de stat este obligată să respecte legea dar să-i asigure și punerea în acțiune și totodată și eficiența.

O altă consecință a principiului legalității pentru administrația de stat constă în dreptul, dar în același timp și obligația organelor administrației de stat, de a acționa atunci când este încălcată ordinea juridică și de a lua măsuri pentru restabilirea acestei ordini.

În legătură cu principiul legalității administrației de stat trebuie subliniat că nu se tolerează, în țara noastră, nici-o limitare acestui principiu. În orice acțiune a sa administrația de stat trebuie să se conformeze legii.

Secțiunea II-a

NORMELE JURIDICE APLICABILE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Varietatea acțiunilor pe care le realizează organele administrației de stat determină anume particularități în reglementarea juridică a acțiunilor administrației de stat și a organizării administrației de stat. Astfel unor acțiuni ale organelor administrației de stat li se aplică dreptul administrativ, altor acțiuni li se aplică dreptul civil. Este vorba aici mai degrabă de regimul juridic aplicabil acțiunii administrative, regimului juridic administrativ, sau regimul juridic civil.

În regimul juridic civil, două postulate sînt fundamentale: legalitatea și autonomia de voință a subiectelor raporturilor juridice.

Raporturile juridice de drept civil sînt egalitate în limitele, mai mult sau mai puțin largi, stabilite de lege.

Subiectele acestor raporturi juridice beneficiază de o autonomie de voință, cu privire la drepturile și obligațiile pe care le au, în cadrul acestor raporturi juridice.

Desigur că pot fi cazuri în care acțiunea organelor administrației de stat este supusă regulilor de drept civil. Așa de exemplu raporturile care se stabilesc între întreprinderile de stat, și beneficiarii acestora sînt de regulă raporturi de drept civil.

Acțiunea administrației de stat intervine însă de multe ori în scopul apărării interesului general și atunci este necesară aplicarea unor reguli juridice speciale, potrivit cărora subiectele raporturilor juridice, în care participă organele administrației de stat nu mai au o poziție egală față de administrația de stat.

Acestea sînt normele juridice de drept administrativ, iar aplicarea acestora îngăduie administrației să-și îndeplinească sarcinile pe care le are în societate.

Izvoarele dreptului administrativ. Principiul legalității administrației impune existența unor izvoare de drept care se impun administrației și care nu au o sursă administrativă, în sensul că nu provin de la organe ale administrației de stat. De ce sînt totuși izvoare de drept administrativ? Pentru că reglementează organizarea și activitatea administrației de stat. Aceste izvoare ale dreptului administrativ sînt constituția, legile ordinare și decretele cu putere de lege. Sursa dreptului nostru administrativ, sub acest aspect, este în continuă creștere.

Dreptul administrativ are însă și izvoare administrative, în sensul că însăși organele administrației de stat au competența de a emite norme juridice.

Competența organelor administrației de stat de a emite norme juridice comportă două aspecte :

1. Emiterea unor norme juridice aplicabile în interiorul administrației și care se referă la organizarea lăuntrică a administrației de stat. Validitatea acestor norme se fundamentează pe dreptul oricărei organizații de a putea să-și organizeze structurile interioare și modul de funcționare. Actele prin care se stabilesc astfel de norme juridice poartă numele de acte de administrație interioară.

2. Emiterea de către organele administrației de stat a unor norme juridice care sînt aplicabile raporturilor juridice pe care administrația de stat le are cu alte subiecte de drept. Emiterea acestor norme juridice este îngăduită numai în mă-

sura în care ele se subordonează legii. Aceste norme juridice, pe care le emit organele administrației de stat, cuprind prescripții de ordin secundar în vederea aplicării legii.

Rațiunea și validitatea acestor norme constă în considerații de ordin tehnic. Într-adevăr administrația de stat acționează, emitând aceste norme juridice, potrivit specializării sale, în diferite domenii de activitate, pentru a face ca voința legii să se înlătuie.

În măsura în care nu respectă acest criteriu, normele juridice emise de administrația de stat se substituie legii, administrația instituind ea însăși valori politice, în locul organelor puterii de stat.

Trebuie observat de asemenea că, datorită tehnicității administrației de stat și deci și a normelor juridice emise de administrația de stat, autoritatea morală a respectivelor norme nu este la fel cu aceia emise de organele legiuitoare, organe reprezentative ale poporului. Această situație dă sentimentul înstrăinării cetățeanului față de normele emise de administrația de stat. În vederea înlăturării, sau a atenuării acestui efect negativ al emiterii normelor juridice de către administrația de stat, cel mai eficient remediu este participarea cetățenilor și a organizațiilor obștești la administrația de stat.

Secțiunea III-a

NORMELE JURIDICE APLICABILE ACȚIUNILOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT. PARTICULARITĂȚILE RAPORTURILOR JURIDICE CE SE FORMEAZĂ SUB ACȚIUNEA ACESTOR NORME

Generalități

Acțiunile administrației de stat, considerată ca totalitate de organe, instituții și întreprinderi de stat, sînt extrem de variate, ele pot fi însă grupate, în două mari categorii: prescripții și prestații.

Regulile juridice aplicabile acțiunilor administrației de stat se diversifică în raport de obiectul reglementării, iar raporturile juridice, care se formează prin aplicarea respectivelor norme juridice, este firesc să aibă particularitățile lor, datorită obiectului acestor raporturi, al conținutului și subiec-

telor lor, precum și a specificulul regulilor juridice care le sînt aplicabile.

În complexitatea aceasta a acțiunii administrative pot fi stabilite trei tipuri de raporturi care se pot lvi între administrația de stat și cei administrați. În ceea ce privește noțiunea de administrat, după cum am mai arătat, o folosim pentru că această noțiune permite gruparea în același categorie a unor indivizi, care au sau nu cetățenia română și a unor grupări de indivizi cu sau fără personalitate juridică cu care administrația de stat intră în raporturi juridice. Aceste raporturi rezultă din două împrejurări :

1. **Cetățenia.** Toți cetățenii statului nostru intră într-un fel sau altul în raporturi cu administrația de stat, datorită faptului că cetățenia lor relevă competența administrației de stat, chiar și atunci cînd ei au reședința în străinătate.

2. **Rezidența pe teritoriul statului nostru a persoanelor care nu au cetățenia română** determină stabilirea unor raporturi între administrație și respectivele persoane.

Raporturile care se stabilesc între administrația de stat și administrați pot fi raporturi de subordonare, raporturi de utilizare a serviciilor publice și raporturi de colaborare. Examinarea celor trei categorii de raporturi va fi de natură să clarifice situația administrațiilor față de administrația de stat, demonstrînd că, în țara noastră nu există un zid despărțitor între administrația de stat și cetățenii țării.

§ 1. Raporturile de subordonare

În aceste raporturi dintre administrația de stat și cei administrați, cei din urmă fac obiectul unor determinări impuse de administrația de stat, sau în tot cazul, obligațiile celui administrat, în cadrul raportului juridic, sînt fixate fără a fi necesar consimțămîntul acestuia.

Obligațiile ce revin administrațiilor, în astfel de raporturi pot fi obligați de a face (să curețe zăpada de pe trotuarul casei) de a nu face (să nu meargă cu viteză excesivă pe drumurile publice), obligații de a da (de a plăti anumite taxe).

Obligațiile ce pot reveni administrațiilor în aceste raporturi, pot deriva din persoana acestora sau datorită bunurilor pe care ei le au. Astfel sînt obligații personale (obligația satisfacerii serviciului militar) și obligații reale (fiscalitatea, anu-

mite servituți ale imobilelor situate în vecinătatea administrației de stat).

În ceea ce privește reglementarea juridică, obligațiile respective pot fi fixate prin lege, dar, pe baza și în executarea legii și de către administrația de stat.

Prin ce se caracterizează aceste raporturi juridice?

În primul rând în aceste raporturi juridice, care se stabilesc între administrația de stat și administrați, nu există egalitate între subiectele participante și nici autonomie de voință.

În al doilea rând, trebuie arătat că, deși sînt raporturi de subordonare și acțiunea administrației este unilaterală, nu este exclusă participarea celor administrați la formarea raportului juridic. Astfel se poate proceda la avizul consultativ al celor interesați, sau este necesară acceptarea actului (ratificarea actului) de către administrați. De asemenea trebuie menționat dreptul acestora de a se plînge pe calea recursului administrativ, sau judiciar, împotriva abuzului administrației de stat.

În al treilea rând, din raporturile de subordonare a celor administrați față de administrația de stat, prin stabilirea unilaterală a obligațiilor pentru cei administrați, decurg uneori și alte consecințe juridice. Astfel administratul poate face obiectul, sub cele mai diferite forme, controlului administrației de stat, destinat a verifica conformitatea situației sale personale, sau reale (din punctul de vedere al bunurilor sale) cu anumite norme juridice. Așa de exemplu cel administrat trebuie să se legitimeze la cererea organelor de miliție, sau trebuie să arate starea tehnică în care se găsește automobilul pe care îl posedă.

Apoi administratorul are obligația de a suporta constrîngerea pe care, în baza legii, administrația o poate realiza, sub forma unei executării silite sau a unei sancțiuni administrative. În cazul rezistenței active sau pasive a celui administrat, la acțiunea administrației, aceasta se expune unei sancțiuni.

§ 2. Raporturi de utilizare a serviciilor publice

Raporturile administrației de stat cu cei administrați se pot stabili și în legătură cu folosirea de către administrația a deiferitelor servicii publice pe care le organizează administrația de stat prin propriile structuri (instituții, întreprinderi

și organizații economice) sau cu participarea organizațiilor obștești.

Raporturile de utilizare a serviciilor publice de către cei administrați se prezintă în două forme :

a) Administrații beneficiază de o manieră colectivă și permanentă de prestațiunile nediferențiate ale serviciilor publice.

Tuturor le sînt puse la dispoziție aceste servicii, pe care cei administrați nu le folosesc însă totdeauna. De exemplu serviciul public al pompierilor stă la dispoziția tuturor administrațiilor care au obiecte ce ar putea fi cuprinse de incendiu, dar nu toți administrații recurg la acest serviciu public. Astfel în aceste cazuri cei administrați sînt mai mult beneficiari virtuali ai serviciilor publice decît utilizatori ai acestora.

b) Există însă raporturi de utilizare propriu-zisă, cînd cei administrați recurg la serviciile publice în mod individualizat.

Privite din punct de vedere juridic, raporturile de utilizare a serviciilor publice de către administrați, se diferențiază în două mari categorii. În primul rînd sînt raporturi cărora li-se aplică regulile juridice de drept administrativ, și apoi sînt cele cărora li-se aplică regulile de drept civil. Cu alte cuvinte, ținînd seama de particularitățile regulilor juridice respective și a raporturilor juridice care se formează în baza lor, putem spune că în primul caz se aplică un regim juridic administrativ, iar în cel de al doilea, un regim juridic civil.

În cazul regimului juridic administrativ, dreptul administratului la folosirea serviciului public izvorăște din lege, sau dintr-un alt act normativ emis în baza și în executarea legii. Așa de exemplu folosirea serviciului public al învățămîntului universitar derivă din reglementările în această materie cuprinse în diferite norme juridice.

Dimpotrivă în cazul aplicării regimului juridic civil, raportul de utilizare ia naștere prin acordul de voință a părților, prin actul contractual între administrația de stat și administrat.

În cazul aplicării regimului juridic administrativ, raportul de utilizarea poate să se caracterizeze prin existența unui drept subiectiv care aparține administratului și pe baza căruia poate cere serviciul public al administrației de stat.

Aşa de exemplu posesorul unei diplome de bacalaureat are dreptul de a se prezenta la examenul de admitere în instituţiile de învăţământ superior şi administraţia de stat trebuie să-i satisfacă acest drept.

Sînt însă şi situaţii în care raportul de utilizare a serviciului public ia naştere la cererea administratului dar în urma aprecierilor pe care le face administraţia de stat. Aşa de exemplu cel administrat poate cere administraţiei de stat eliberarea unui permis de circulaţie pe drumurile publice, administraţia de stat însă apreciază dacă întruneşte condiţiile necesare conducerii unui autovehicul pe drumurile publice.

În sfîrşit, trebuie arătat că raportul de utilizare a serviciilor publice, poate să fie urmarea unui raport de subordonare, şi că se poate aplica fie regimul juridic administrativ fie cel civil.

Iată de exemplu pe baza obligaţiei de subordonare administratul trebuie să se vaccineze împotriva unei maladii. Pentru realizarea acestei obligaţii administratul poate recurge, în baza unei reglementări care îi dă dreptul la aceasta, la serviciile unei policlinici, sau în baza unui raport contractual, la o instituţie care face acest lucru contra-cost.

§ 3. Raporturile de colaborare între administraţia de stat şi cei administraţi

În afara raporturilor de subordonare şi de utilizare a serviciilor publice, administraţia de stat intră în raporturi de colaborare cu cei administraţi. Aceste raporturi subliniază ajutorul pe care cei administraţi îl dau administraţiei de stat în realizarea sarcinilor pe care aceasta le are. Pe de altă parte, aceste raporturi subliniază legăturile care există între administraţie şi cei administraţi, în ţara noastră, astfel încît între cele două categorii nu poate fi vorba de un zid de netrecut şi de raporturi care opune o categorie celeilalte.

Raporturile de colaborare a administraţiei de stat cu cei administraţi, care reprezintă o formă de participare a masei la conducerea treburilor publice, pot fi grupate în două mari categorii: raporturi de colaborare directă şi raporturi de colaborare indirectă.

În prima categorie cei administraţi sînt solicitaţi să exercite activităţi similare celor realizate de structurile adminis-

trației de stat, finalitatea acestor acțiuni fiind la fel ca și la administrația de stat, realizarea unui interes general. Așa de exemplu pentru realizarea sarcinilor de aprovizionare a populației administrația folosește propriile structuri (întreprinderi și organizații comerciale de stat) dar își asociază și colaborarea cooperăției de producție (agricolă și meșteșugărească) și de consum.

În societatea noastră socialistă, raporturile de colaborare directă sînt extrem de numeroase și în același timp foarte variate. Asemenea raporturi, pe lângă importante consecințe sociologice și politice, prezintă și importante consecințe juridice.

Astfel administrații participanți la asemenea raporturi pot dobîndi diferite avantaje materiale din partea administrației de stat. În exemplul pe care l-am dat un astfel de avantaj ar fi creditele acordate de administrația de stat cooperăției. Cei administrați pot dobîndi chiar și atribuții de executare a legii, deci unele atribuții asemănătoare celor exercitate de administrația de stat.

Cei administrați beneficiază, în cazul colaborării lor cu administrația de stat de o ocrotire juridică specifică și uneori asemănătoare aceleia pe care legea o dă administrației de stat.

Pe de altă parte aceste raporturi îngăduie administrației de stat exercitarea unui control, mai mult sau mai puțin amănunțit, asupra colaboratorilor, pentru asigurarea caracterului de interes general al activităților realizate de cei administrați.

În raporturile de colaborare indirectă, cei administrați sprijină acțiunea administrației, fără se participe la acțiunea respectivă în mod direct. Astfel oferirea celor administrați de a sprijini o anumită acțiune a administrației de stat prin diferite mijloace de care dispun. Așa de exemplu ajutorul dat de administrați în cazul unui incendiu sau a unor inundații.

Tot în aceeași categorie de raporturi de colaborare indirectă pot intra și liberalitățile pe care cei administrați le fac administrației de stat. De asemenea contractele pe care le fac cu administrația de stat în vederea împlinirii sarcinilor ce revin administrației de stat. Așa de exemplu sînt contractele pe care țărani le fac cu administrația de stat în vederea furnizării unor produse cerealiere sau animaliere. De bună

seamă că în cazul acestor raporturi de colaborare situația juridică a administrațiilor este deosebită de aceea pe care ei o au atunci când se subordonează administrației sau când folosesc serviciile publice.

Secțiunea IV-a

NORMELE JURIDICE APLICABILE ÎN INTERIORUL ADMINISTRAȚIEI DE STAT. RAPORTURILE JURIDICE CARE SE STABILESC ÎNTRE ORGANELE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Din punct de vedere organizatoric administrația de stat se prezintă ca un sistem de organe care au legături între ele. Legăturile sînt foarte variate și complexe și sînt supuse reglementării unor norme juridice la fel de variate, iar raporturile juridice ce se formează pe baza acestor norme de drept prezintă și ele particularități.

Pe de altă parte fiecare organ al administrației de stat are o structură internă mai mult sau mai puțin complexă, fiind alcătuit din părți care asigură funcționalitatea organului respectiv.

Desigur că și raporturilor dintre aceste părți li-se aplică diferite reguli juridice, iar raporturile juridice ce se formează pe baza regulilor respective prezintă și ele particularități.

În sfîrșit în cadrul organelor administrației de stat se formează raporturi între aceste organe, pe deoparte și funcționarii lor, pe de altă parte. Vom vedea pe rînd aceste categorii de raporturi.

§ 1. Raporturile între organele administrației de stat

Raporturile dintre organele administrației de stat, pot fi supuse reglementării unor reguli de drept administrativ, sau unor reguli de drept civil, respectiv regimul juridic este cel administrativ sau cel civil.

Raporturile juridice de drept administrativ ce se formează între organele administrației de stat pot fi, la rîndul lor de mai multe feluri.

A. Raporturi de subordonare. Pentru asigurarea unității de acțiune în administrația de stat și pentru menținerea or-

dinei în activitatea administrației de stat, apare necesitatea subordonării organelor administrației de stat. Astfel organul suprem față de care se subordonează întreaga administrație de stat este guvernul.

Apoi fiecare ramură a administrației are în fruntea sa un minister, sau alt organ central, față de care se subordonează diferite organe, instituții și întreprinderi ale administrației de stat.

Conținutul raporturilor de subordonare cuprinde dreptul organului superior de a proceda la unele acțiuni de organizare a organelor subordonate, de a numi organele lor de conducere, de a le controla în vederea asigurării aplicării legii și mai ales de a asigura realizarea interesului general în acțiunea organelor subordonate.

B. Raporturile de colaborare. Diviziunea muncii determină specializarea activității organelor administrației de stat și pluralitatea acestor organe. Pentru îndeplinirea sarcinilor administrației de stat este de multe ori nevoie de o colaborare între organele administrației de stat. Întreaga acțiune administrativă este rezultatul acestei colaborări, dar colaborarea între diferitele organe ale administrației poate lua următoarele forme :

a) Ajutorul dat de un organ al administrației de stat altui organ în realizarea sarcinilor acestuia din urmă. Ajutorul poate fi facultativ sau obligatoriu și poate consta din :

Asistență materială, atunci când organului i-se pun la dispoziție bunuri mobile, sau imobile, fonduri bănești etc.

Ajutorul poate fi în personalul pe care organul care ajută îl transferă organului ajutat, sau în punerea la dispoziția acestuia din urmă a serviciilor de care dispune organul care ajută.

În sfârșit colaborarea se face prin avizarea acțiunilor pe care le inițiază organul ajutat.

b) Colaborarea între diferitele organe ale administrației de stat se mai poate înfățișa și sub forma reunității eforturilor acestora în vederea realizării unei sarcini comune, ceea ce presupune coordonarea deciziilor sau a măsurilor de executare.

§ 2. Raporturile în interiorul organelor administrației de stat

În interiorul organelor administrației de stat există pe de o parte, raporturi între diferitele structuri interioare ale organelor administrației de stat, și pe de altă parte raporturi între organele administrației de stat și funcționarii acestora. Fiecare dintre aceste raporturi are și o reglementare juridică, cuprinsă în lege, sau alte acte normative emise în baza legii. Dar, și aceasta constituie o particularitate a respectivelor raporturi, fiecare organ poate recurge la o reglementare de ordine interioară, privitor la relațiile care se stabilesc între structurile sale interioare, sau între organ și funcționarii săi. Acestea sînt normele juridice cuprinse în actele de administrație interioară.

A. Raporturile între diferitele structuri interne ale organelor administrației de stat pot fi raporturi de subordonare și raporturi de colaborare. Raporturile de subordonare intervin în baza subordonării ierarhice și sînt necesare pentru asigurarea unității de acțiune a organelor administrației de stat.

Raporturile de colaborare intervin pentru ajutorul pe care o structură îl dă alteia pentru realizarea unei sarcini care revin uneia dintre acestea, sau asocierea a mai multor structuri, nesubordonate între ele, pentru împlinirea sarcinilor ce revin organului administrativ din care fac parte.

B. Raporturile dintre organele administrației de stat și funcționarii acestora. Funcționarii și în general lucrătorii organelor administrației de stat au calitatea de subiecte de drept în relațiile lor cu organele administrației de stat. Aceste raporturi juridice pot avea la bază contractul de muncă sau statutul care se aplică unei categorii de funcționari ai administrației de stat. Funcționarilor și în general lucrătorilor organelor administrației de stat, le sînt aplicabile dispozițiile regulamentelor de ordine interioară, care nu sînt opozabile celor administrați.

Secțiunea V-a

CONTROLUL RESPECTĂRII NORMELOR JURIDICE DE CĂTRE ADMINISTRAȚIA DE STAT

Respectarea legii și în general a tuturor normelor juridice emise în baza legii și în executarea acestora, de către administrației este supusă unor multiple forme de control.

Controlul realizat de cei administrați este de o mare importanță și se desfășoară în diferite forme care sînt prevăzute în norme juridice. Administrații pot pune în acțiune căile de drept care le sînt deschise, recursul administrativ sau recursul jurisdicțional.

Folosirea acestor căi de drept are o semnificație dublă. Pe de o parte ele îngăduie apărarea unor interese individuale, pe de altă parte, menționatele căi de drept prezintă o mare importanță socială deoarece permite descoperirea neregularităților administrației de stat, și îndepărtarea acestor neregularități.

Formele de control sînt deschise fie administrațiilor luați izolat fie grupați în diferite organizații sau asociații. În cazul unor astfel de grupări sau asocieri mijloacele de control sînt de obicei mai eficiente.

În afara acestor căi, controlul celor administrați asupra administrației de stat se mai realizează într-o formă difuză care face să intervină forța opiniei publice, informată despre o neregularitate a administrației de stat, și în acest caz, reprobarea socială face să intervină autoritatea statală care să înlăture neregularitatea și să sancționeze pe cei vinovați de săvîrșirea ei.

De asemeni controlul celor administrați se realizează prin punerea în acțiune a organelor care exercită controlul politic asupra administrației de stat, organele de partid și organele puterii de stat.

Controlul aplicării legii de către administrația de stat se mai realizează de către organele puterii de stat, de către organele judecătorești și organele procuraturii.

Un rol deosebit de important în controlul aplicării normelor juridice de către administrația de stat îl are controlul pe care îl exercită administrația de stat însăși. Acest control poate fi general și special, după cum privește întreaga acțiune administrativă, sau numai o parte a acesteia.

Controlul general are ca origine și fundamentare o anumită necesitate disciplinară. Prin acest control se urmărește să se asigure la diferitele grade ale administrației, ordinea juridică înfățișată ca factor de unitate și coerență. Astfel, ilegalitatea constatată este mai degrabă ca un element de anarhie introdus în administrație, decât ca ceva păgubitor pentru cei administrați.

Superiorul ierarhic dispune de un drept de supraveghere asupra activității subordonaților într-o manieră care nu necesită o consacrare printr-o regulă explicită de drept.

Superiorul ierarhic supraveghează întreaga activitate a subordonatului, atât sub aspectul politicii administrative cât și al dreptului. Procedînd astfel superiorul ierarhic poate suspenda executarea, poate ordona refacerea actelor sau operațiunilor materiale și poate anula actele pe care le fac subordonații.

Această formă de control prezintă două mari avantaje față de controlul jurisdicțional.

Mai întîi se realizează în permanență, fără a fi nevoie de un litigiu și de o sesizare.

În al doilea rînd este un control de legalitate și de oportunitate (politica administrativă), pe cînd controlul jurisdicțional este un control numai de legalitate.

Controlul administrativ special este realizat de diferite organe ale administrației de stat cu privire la anumite aspecte ale acțiunii administrative (financiar, sanitar, apărarea contra incendiilor etc.).

TITLUL II

SARCINILE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Generalități

Ceea ce caracterizează sarcinile administrației de stat este faptul că totdeauna acestea apar ca secundare în raport cu sarcinile pe care le au organele de putere, organele care dețin puterea de stat.

Niciodată sarcinile administrației de stat nu sînt inițiale ci ele constau în executarea sarcinilor pe care le încredințează organele de putere și organele guvernamentale.

Prin urmare rațiunea existenței administrației de stat stă tocmai în îndeplinirea sarcinilor pe care le formulează, în mod inițial organele puterii de stat.

Chiar atunci cînd se vorbește de o dominație a administrației de stat, de tehnocreație, nu este vorba de o modificare a sarcinilor administrației de stat, ci de o translație a puterii de stat, sarcinile administrației de stat fiind executate sub autoritatea organelor puterii de stat, acestea însușindu-și modul de a vedea al administrației de stat. De aci se desprinde necesitatea unui control riguros al organelor de putere asupra administrației de stat, pentru ca democrația să subordoneze și să folosească tehnocreația.

Abordînd în acest mod sarcinile administrației de stat rămîne să vedem care sînt aceste sarcini. Examinarea lor va scoate la iveală rolul administrației de stat în conducerea politică a societății, rolul administrației de stat ca slujitoare a intereselor societății noastre socialiste.

Sarcinile administrației de stat pot fi grupate în două mari categorii : sarcini generale și sarcini de ordin tehnic.

Capitolul I

SARCINILE GENERALE ALE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Sarcinile generale ale administrației se caracterizează prin aceea că le găsim la toate organele administrației de stat luate individual. Aceste sarcini se grupează, la rîndul lor în sarcini de concepție și sarcini de direcție.

Secțiunea I-a

SARCINILE DE CONCEPȚIE ALE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Sarcinile de concepție ale administrației de stat au ca obiectiv căutarea și determinarea mijloacelor care permit realizarea liniei de orientare politică.

Sarcinile de concepție pe care le are de îndeplinit administrația de stat, cuprind sarcinile de prevedere, de informare, de planificare și de organizare.

Într-adevăr concepînd mijloacele care permit realizarea unei anumite linii politice, administrația de stat are sarcina de a prevedea nevoile societății în ansamblu, sau a unei părți a acesteia, sau chiar nevoile organelor administrației de stat luate individual.

Îndeplinirea sarcinilor de prevedere nu se poate concepe fără realizarea unei ample și variate informări. De aceea între misiunile de concepție ale administrației de stat intră și cele de informare.

Pentru formularea obiectivelor și pentru o judicioasă orientare a eforturilor întregii societăți administrația trebuie să fie bine informată și la rîndul său să poată informa organele de decizie primară. Aceste sarcini se găsesc și la scara oricărui organ al administrației de stat, care trebuie să se informeze pentru a putea să conceapă activitatea sa viitoare. De aceea administrația de stat organizează diferite instituții care au ca obiect al activității lor informarea, și în cadrul diferitelor organe ale administrației de stat funcționează servicii de informare.

În cadrul sarcinilor de concepție ale administrației de stat un rol deosebit îl au sarcinile de planificare, strîns legate de sarcinile de prevedere și de informare și o consecință a acestora.

Prevăzînd sarcinile de îndeplinit, informîndu-se asupra modalităților de îndeplinire, administrația optează sau propune soluția în vederea realizării obiectivelor. Toate organele administrației de stat fac acest lucru, iar administrația de stat în ansamblu, în societatea socialistă, are de îndeplinit sarcini de planificare pentru întreaga societate, în condițiile în care la baza relațiilor sociale stă proprietatea socialistă.

În sfîrșit, în cadrul sarcinilor de concepție pe care le are administrația de stat se includ și sarcinile de organizare. Aceste sarcini scot la iveală rolul ordonator pe care îl are activitatea administrativă.

Aceste sarcini sînt așa de des întîlnite, încît adeseori administrația este definită ca o activitate de organizare. După cum s-a arătat însă administrația de stat nu se reduce la organizare. Sarcinile de organizare pe care le are administrația de stat sînt caracteristice pentru acțiunea administrativă.

Sarcinile de organizare pe care le are administrația de stat privesc organizarea propriu-zisă a aparatului administrativ, gestiunea personalului organelor administrației, dar și organizarea unor acțiuni în afara administrației de stat, pentru îndeplinirea liniei politice, a statului.

Secțiunea II-a

SARCINILE DE DIRECȚIE ALE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Sarcinile de direcție, care revin administrației de stat, pun în evidență acțiunea directoare și ordonatoare a administrației de stat. Aceste sarcini nu constau pur și simplu în a da dispoziții și a lua anumite măsuri, de a formula o anumită direcție de urmat, ci au ca scop și furnizarea diferitelor organe ale administrației de stat mijloacele materiale și financiare, care le sînt necesare în vederea sarcinilor proprii.

Sarcinile de direcție cuprind orientarea și pregătirea acțiunilor și distribuirea mijloacelor materiale și financiare trebuitoare în vederea realizării acestor acțiuni. Aceste sarcini se pot distinge la nivelul oricărui organ al administrației de stat, dar ele se pot observa și la nivelul administrației de stat privită în ansamblul său în raport cu realizarea liniei politice,

stabilite, pe baza directivelor de partid, de către organele puterii de stat.

Sînt cuprinse în aceste sarcini de direcție, acele sarcini care asigură comandamentul acțiunilor, în diferite organe ale administrației de stat, sau pe ansamblul administrației de stat. De aci se desprinde caracterul director al sarcinilor pe care le cercetăm.

În sfîrșit, sarcinile de direcție cuprind și controlul utilizării mijloacelor materiale și financiare și a executării dispozițiilor care se dau. Aceste sarcini scot la iveală rolul și specificul activității administrative în orice administrație. Dar ele subliniază mai ales specificul administrației de stat, în raport cu alte activități statale și rolul deosebit care revine administrației de stat în realizarea politicii statului.

Capitolul II

SARCINILE TEHNICE ALE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Spre deosebire de sarcinile cu caracter general, pe care le are administrația de stat, mai există și sarcini specifice, cu un obiectiv precis circumscris la un anumit organ al administrației de stat sau la o grupă de astfel de organe. Prin urmare sarcinile de ordin tehnic nu sînt de natură a se reproduce la toate organele administrației de stat, așa cum se întîmplă cu sarcinile generale.

În cadrul sarcinilor de ordin tehnic pe care le are administrația de stat, unele dintre acestea urmăresc realizarea unui interes național, altele sînt sarcini tehnice de executare și gestiune prin care se satisfac diferite nevoi economice, sociale, culturale pe care le are colectivitatea, pe plan național sau pe plan local.

Sarcinile de ordin tehnic ale administrației de stat, prin care se urmărește realizarea unui interes național, se caracterizează prin aceea că specializarea tehnică a administrației de stat este folosită în vederea îndeplinirii unui interes național. În cadrul acestor sarcini se încriminează sarcinile de reprezentare și sarcinile de securitate pe care le realizează administrația de stat.

Sarcinile de reprezentare trebuie înțelese în sensul sociologic nu în sensul juridic. Tipică este în această privință reprezentarea diplomatică pe care o realizează administrația de stat.

Este o sarcină de ordin tehnic, care revine administrației de stat (Ministerului Afacerilor Externe, Ministerului Comerțului Exterior, ambasadele și reprezentanțele comerciale) și prin care se realizează un interes național, acela al reprezentării națiunii noastre socialiste peste granițele țării.

Sarcinile de securitate au ca obiectiv apărarea integrității teritoriale, securitatea statului, menținerea ordinii publice.

În aceste sarcini administrația de stat, prin tehnicitatea sa (armata, organele de securitate, organele de apărare a ordinii publice) realizează un interes de ordin național.

Sarcini tehnice de executare și gestiune. În afara sarcinilor de ordin tehnic arătate mai sus, mai există și altele prin care se urmărește satisfacerea de către administrația de stat a unor nevoi pe care le are în domeniul economic, social, cultural, științific, educativ. Astfel, vom putea distinge în cadrul acestei grupe de sarcini, sarcini cu caracter economic, social, educativ și cultural științific. Între sarcinile economice menționăm pe cele referitoare la organizarea producției, a repartiției și a schimbului, pe care administrația noastră de stat le realizează prin organisme sale specializate.

Sarcinile sociale ale administrației de stat privesc organizarea unor servicii de producție și de prestațiune de care beneficiază membrii colectivităților care alcătuiesc societatea noastră. Menționăm în această privință protecția muncii, asistența socială, asistența medicală etc.

Prin sarcinile tehnice, de ordin educativ, și cultural, administrația de stat prin organisme sale specializate (organe centrale și locale specializate, școli, institute de învățământ superior, institute de cercetare științifică, teatre, cinematografe, așezăminte de cultură ș.a.) organizează și prestează diferite servicii de care are nevoie colectivitatea socială în domeniul științific educativ și cultural.

Prezentarea sarcinilor administrației de stat scoate la iveală deosebita importanță a administrației de stat în realizarea politicii statului. Administrației de stat îi revine, în mare

parte rolul de a înfăptui linia politică trasată de directivele de partid și cuprinsă în diferite hotărâri ale organelor puterii de stat.

Capitolul III

PROBLEMA ADAPTĂRII ADMINISTRAȚIEI DE STAT LA SARCINILE SALE

Dacă cercetăm organizarea administrației de stat, vom observa că sînt situații în care diferite organe ale administrației de stat realizează aceeași sarcină. Așa de exemplu, pregătirea profesională a cadrelor tehnice revine Ministerului Educației și Învățămîinului dar și celorlalte ministere. Sînt însă cazuri în care un singur organ realizează sarcini multiple. Bună oară dacă vom lua Ministerul Agriculturii, Industriei alimentare și apelor vom observa că acestuia îi revin următoarele sarcini :

a) De a participa la elaborarea politicii agricole prin atribuțiile sale de prevedere, informare, planificare și organizare (sarcini de concepție).

b) De executare a unor lucrări de amenajarea solului (sarcini de executare și gestiune).

c) Organizarea cercetării științifice în domeniul agriculturii, precum și atribuții în pregătirea cadrelor (sarcini sociale).

Observînd această situație se pune problema de a ști dacă nu se riscă existența unor organe ale administrației de stat care să aibă dublă întrebuințare, sau, dimpotrivă o supra-aglomerare a unor organe cu sarcini, astfel încît să le paralizeze activitatea.

În mod practic deci se pune întrebarea de a ști dacă administrația se adaptează sarcinilor sale, sau dimpotrivă sarcinile se adaptează administrației de stat. Nu este un joc de cuvinte, ci este vorba de alegerea între următoarele soluții :

a) Să se procedeze la o regrupare și o fracționare a structurilor administrative existente, atunci cînd apar sarcini noi pentru administrația de stat.

b) Să se păstreze organizarea administrativă existentă și să se procedeze la redistribuire a noilor sarcini între organele existente.

În alegerea unei soluții optime trebuie să se țină seama de faptul că organele administrației de stat reprezintă rezultatul unei lente sedimentări, în care ele au fost pregătite pentru a face față unor circumstanțe variate. De aceea totdeauna este mai convenabil, decît să se procedeze la o reformă de structură a administrației de stat, să se aleagă soluția repartizării noilor sarcini care revin administrației de stat, între organele existente.

Desigur că nu trebuie absolutizată această regulă, pentru că sînt împrejurări în care reforma de structură a administrației de stat este absolut necesară pentru ca administrația de stat să poată face față sarcinilor sale.

De asemenea în rezolvarea problemei care s-a impus trebuie să distingem în funcție de natura sarcinilor care apar în sarcina administrației de stat.

Astfel în cazul sarcinilor cu caracter general, care prin natura lor trebuie să existe în orice organ al administrației de stat, sarcinile respective vor putea fi realizate în cadrul structurilor existente.

Atunci cînd este vorba de sarcini tehnice ale administrației de stat, cu un obiectiv precis într-un sector determinat, acestea trebuie încredințate unui organ omogen și specializat. Astfel se evită înmulțirea dezordonată a organelor administrației de stat și a corpurilor de funcționari care urmăresc același scop, ocupîndu-se de aceleași sarcini sau de sarcini învecinate.

Cînd se ivesc sarcini cu caracter temporar sau extraordinar este bine ca serviciile care împlinesc aceste sarcini să fie atașate pe lîngă organe ale administrației de stat care au stabilitate și au experiență îndeplinind de multă vreme sarcini cu o oarecare tradiție.

TITLUL III

STRUCTURILE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Generalități

Ce înțelegem prin structuri ale administrației de stat? Noțiunea de structură este destul de des folosită astăzi în lucrările de specialitate. Etimologic, cuvântul structură vine de la latinescul *structura*, care provine din verbul *struere* și care înseamnă a clădi, a construi. Structura înseamnă dispoziția părților care formează un singur tot, un întreg. Noțiunea de structură este echivalentă cu cea de formă, sau de organizare, care desemnează un ansamblu format din diferite părți care cooperează. Administrația de stat, din acest punct de vedere formal, organizatoric este alcătuită dintr-un ansamblu de organe, fiecare compuse, la rândul lor dintr-o multitudine de celule, toate legate între ele și care acționează realizând ceea ce se cheamă administrația de stat, ca activitate.

Administrația oricărui stat se structurează din două puncte de vedere, sau mai exact, sub două aspecte, teritorial și funcțional, după o anumită dispunere a sa pe teritoriul statului și după acțiunea sa. Există varietate de structură de la o administrație de stat la alta, de la o epocă istorică la alta. Criteriul teritorial și funcțional de structuralizare se aplică însă, oricărei administrații de stat.

Capitolul I

STRUCTURA TERITORIALĂ A ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Secțiunea I-a

NOȚIUNEA STRUCTURII TERITORIALE A ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Activitatea administrației de stat, luată în ansamblul său atît sub forma prescripțiilor cît și sub forma prestațiilor, se realizează prin acte juridice, sau prin fapte materiale pe anumite zone ale teritoriului statului. Deci administrația de stat se structuralizează din punct de vedere teritorial.

Din acest punct de vedere, în mod tradițional organele administrației de stat se impart în organe centrale și organe locale.

Criteriul de distincție ar fi, potrivit doctrinei tradiționale, teritoriul pe care acționează respectivele organe, pe întreg teritoriul, organele centrale, pe o anumită parte a teritoriului, organele locale.

Criteriul tradițional de împărțire a organelor administrației de stat după competența lor teritorială nu mai este suficient astăzi când acțiunea administrativă este așa de variată și cuprinde, pe lângă prescripțiuni și numeroase prestațiuni. Astfel dacă luăm de exemplu Ministerul Educației și Învățămîntului înțelegem ușor caracterul său de organ central pentru că acțiunea sa (competența) se exercită pe întreg teritoriul statului.

Este mai greu să înțelegem acest lucru când este vorba de o instituție centrală, Universitatea de exemplu, sau o întreprindere de stat ca Uzinele 23 August, de ce acestea sînt considerate organe centrale ale administrației de stat. De aceea criteriul rațional de structuralizare teritorială a administrației de stat îl constituie colectivitatea pentru care acționează respectivul organ, distingînd aci interesul întregii colectivități naționale, când este vorba de organe centrale, și interesul unei colectivități locale, pe o anumită zonă a teritoriului, când avem de aface cu organe locale.

În acest fel putem să înțelegem organizarea administrației de stat considerată din punctul de vedere al dimensionării sale teritoriale, ca fiind compusă din organe centrale, care acționează în interesul întregii colectivități naționale, considerat ca atare de organele care dețin puterea politică în stat, și organe locale cele care sînt legate de realizarea intereselor colectivității locale, considerate din același punct de vedere, al puterii politice.

Menționatul criteriu ne permite să facem distincția între diferite organe ale administrației de stat, care acționează într-o anumită zonă a teritoriului și care nu sînt organe locale ale administrației de stat, ci structuri exterioare ale unor organe centrale și organele locale ale administrației de stat. Așa bună oară un inspectorat județean de securitatea statului, are competența pe același teritoriu ca și un inspector școlar județean. Dar, pentru că acțiunea inspectoratului de securitate realizează o sarcină care privește întreaga colectivitate națională, el face parte din structurile centrale ale administrației de stat, pe cînd inspectoratul școlar are de realizat sarcini care

privesc interesele colectivității locale, de aceea este un organ local al administrației de stat. Bine înțeles că aceste comunități locale se integrează în marea comunitate națională și interesele locale trebuie să se armonizeze cu cele naționale, pe baza principiului centralismului democratic.

De aceea, din punct de vedere organizatoric, nu există un zid de netrecut între organele locale și cele centrale ale administrației de stat. Dimpotrivă între cele două categorii de organe trebuie să existe o strânsă legătură. Raporturile între organele centrale ale administrației de stat și organele locale ale administrației de stat merg de la o subordonare strică până la o autonomie care poate și ea să fie mai mult sau mai puțin largă. Reglementarea juridică a acestor relații și realitatea faptică a lor depind de particularitățile etapei de dezvoltare istorică a societății date. În țara noastră documentele de partid subliniază în permanență asigurarea autonomiei organelor locale ale administrației de stat, fără însă să se negligeze interesul general, cu care trebuie să se armonizeze interesul local, făcându-se aplicarea principiului centralismului democratic în organizarea administrației de stat. „Relevînd necesitatea obiectivă a condcerii unitare a întregii activități economice sociale, este necesar de arătat, totodată că aceasta trebuie să se realizeze pe baza principiului centralismului democratic. În acest sens se impune să se asigure o largă autonomie unităților economice și organelor locale teritoriale”¹. În legătură cu această problemă este necesar să cunoaștem care sînt elementele autonomiei locale pentru a ști în ce limite trebuie să se desfășoare activitatea organelor locale ale administrației de stat.

Secțiunea II-a

ELEMENTELE AUTONOMIEI ORGANELOR LOCALE ALE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

1. *Existența unei colectivități locale.* Pentru a avea de a face cu autonomia organelor locale ale administrației de stat, trebuie să existe o colectivitate socială care să aibe nevoi specifice, care să rezulte dintr-o solidarizare a intereselor locui-

¹ Nicolae Ceaușescu — Expunere la deschiderea colocviului privind problemele științei conducerii societății. Editura Politică, 1972, pg. 16—17.

toriilor și ca aceste nevoi să se distingă de nevoile generale, care leagă pe toți locuitorii țării. Așa de exemplu nevoile de aprovizionare și de transport în comun într-un oraș solidarizează pe locuitori. Se pune problema de a ști cine trebuie să stabilească aceste nevoi, colectivitatea locală, sau autoritatea centrală? Desigur nevoile locale sînt sesizate în primul rînd de colectivitatea respectivă, sau de reprezentanții săi, dar nu este de ajuns acest lucru ci trebuie ca autoritatea centrală prin lege să recunoască competența colectivității respective de a acționa pentru realizarea nevoilor locale, precizînd decizia acestor nevoi.

2. *Gestiunea nevoilor specifice de către însăși colectivitatea respectivă.* Pentru existența autonomiei locale mai este necesară existența unei gestiuni a nevoilor specifice colectivității locale, de către însăși colectivitatea respectivă.

În acest scop colectivitatea trebuie să aibe la dispoziție mijloace materiale și bănești, pe care să le poată folosi pentru împlinirea nevoilor locale.

De asemenea colectivității respective trebuie să i se recunoască personalitatea juridică, pentru a putea să intre în circuitul raporturilor juridice, în vederea realizării intereselor locale.

3. *Organele de conducere să fie locale.* Organele locale care conduc circumscripțiile, în care se situează respectivele colectivități, trebuie să fie alese de aceste colectivități, să fie deci expresia voinței și a intereselor lor și să nu fie numite de la centru.

4. *Autonomia față de organele centrale.* După cum s-a arătat mai sus existența unor nevoi ale colectivității locale reclamă necesitatea ca acestea să fie rezolvate de către autoritățile locale în mod autonom, față de organele centrale. Dar autonomie nu înseamnă independență, iar autonomie locală nu înseamnă izolarea organelor locale de cele centrale. Aceasta deoarece, după cum s-a mai arătat, colectivitățile locale se integrează în colectivitatea națională, iar interesele locale trebuie să se armonizeze cu cele naționale. Deci aci se vede necesitatea unui control din partea organelor centrale ale administrației de stat asupra celor locale.

Acest control se impune, pe de altă parte și datorită faptului că organele locale ale administrației de stat se integrează în același sistem cu organele centrale ale administrației de stat,

formînd un tot unitar, capabil să împlinească nevoile societății și să înfăptuiască o linie politică unitară.

Controlul organelor centrale asupra celor locale poate fi mai riguros sau mai lejer, iar subordonarea mai strînsă sau mai largă, după cum interesele politice ale claselor care dețin puterea politică în societatea dată o cer.

Autoritatea ierarhică a organelor centrale asupra celor locale poate fi amenajată după modalități diferite, pe grade de intensitate mai mult sau mai puțin *forte*. Această autoritate ajunge la maximum cînd cumulează următoarele atribute :

a) Cînd se *prescrie a priori* organelor locale conduita pe care acestea sînt obligate să o urmeze, pe baza atribuțiilor de instrucțiune pe care le au organele centrale. Prin aceste instrucțiuni organele centrale pot suprima orice libertate de alegere a organelor locale, sau pot să lase o libertate de apreciere, mai largă sau mai restrînsă, acestor organe.

b) Aprecierea a posteriori a activității organelor locale ale administrației de stat de către organele centrale, putînd să înlocuiască deciziile acestora cu propriile decizii, pe baza atribuțiilor de reformare, pe care le au organele superioare.

Aprecierea a posteriori a organelor centrale se poate limita numai la anularea deciziilor organelor locale, pe motive de legalitate dar și pentru asigurarea unității politicii administrative.

În cazul în care organele locale ale administrației de stat nu au acționat, în rezolvarea problemelor care sînt cuprinse în competența acestora, organele centrale ale administrației de stat se pot substitui în locul celor locale, rezolvînd problemele respective.

După cum se poate vedea, din cele expuse mai sus, controlul organelor centrale ale administrației de stat, asupra celor locale se realizează pe de o parte printr-o orientare a direcției activității organelor locale și prin corectarea acestei activități, în cazul în care nu este corespunzătoare unor baze de referință stabilită de lege, sau pe baza și în executarea legii, de către organele centrale ale administrației de stat. În afara acestor modalități ale controlului organelor centrale asupra celor locale, mai poate exista și o acțiune disciplinară împotriva funcționarilor organelor locale ale administrației de stat, în cazul abaterilor săvîrșite de aceștia.

Capitolul II

STRUCTURA FUNCȚIONALĂ A ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Secțiunea I-a

NOȚIUNEA STRUCTURII FUNCȚIONALE A ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Din punct de vedere formal, administrația de stat se prezintă ca o totalitate de organe, care îndeplinesc sarcini diferite, cu caracter de prescripție sau de prestație. Aceste sarcini ale administrației de stat pot fi încredințate (prin norme legale) unui corp administrativ unic, fără a se face vreo deosebire între sarcinile ce revin administrației de stat, sau mai multor corpuri distincte constituite din organe specializate funcțional, fiecare într-un anumit sector de activitate, diferite prin obiectul său.

Problema constă așadar în distribuirea sarcinilor administrației de stat după sistemul de unitate funcțională, sau de diviziune funcțională a administrației de stat. În acest din urmă caz doctrina și normele juridice folosesc termenul de ramuri și domenii de activitate ale administrației de stat.

Prin structura funcțională a administrației de stat înțelegem diviziunea sau indiviziunea sarcinilor administrației de stat, sau distribuirea diferitelor sarcini care revin administrației de stat între organe distincte.

Din punct de vedere cantitativ structura funcțională a administrației înseamnă suma organelor administrației de stat specializate în diferite domenii de activitate. Din punct de vedere calitativ structura funcțională înseamnă determinarea sferei de competență materială, a sectorului de activitate, a fiecărui organ al administrației de stat.

Problema structurii funcționale a administrației de stat se pune atât pe plan central, deci pe planul organelor centrale ale administrației de stat, cât și pe plan local, pe planul organelor locale ale administrației de stat.

În sistemul nostru administrativ sarcinile administrației de stat sînt încredințate ministerelor și celorlalte organe centrale ale administrației de stat, precum și unor instituții și întreprinderi de interes național, iar pe plan local comitetelor executive ale consiliilor populare, organelor de specialitate ale administrației locale, precum și instituțiilor și întreprinderilor de interes local.

Secțiunea II-a

PROBLEME ALE STRUCTURII FUNCȚIONALE A ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Structura funcțională a administrației de stat este o chestiune extrem de importantă pentru asigurarea eficienței administrației de stat. Această problemă a structurii funcționale a administrației de stat se pune la nivelul oricărei verigi care face parte din sistemul organelor administrației de stat. Oricare organ al administrației de stat are o anumită structură funcțională, unitară sau pluralistă și de modul în care este concepută și folosită această structură funcțională depinde îndeplinirea sarcinilor organelor respective. Dintre problemele privind structura funcțională a administrației de stat în ansamblul său ne vom referi la cele care privesc administrația ministerială, și la administrația care nu are acest caracter.

§ 1. Problema administrației ministeriale

Problema administrației ministeriale prezintă importanță și pentru faptul că ministerele și celelalte organe centrale ale administrației de stat le revine sarcina realizării administrației de stat în diferitele domenii sau ramuri de activitate. Acestora li se subordonează diferite organe, instituții, întreprinderi cu ajutorul cărora sînt îndeplinite sarcinile administrației de stat, în domeniile sau ramurile de activitate respective. De felul în care se structuralizează administrația ministerială depinde în mare măsură eficiența întregii administrații de stat. Deoarece acestea sînt principalele organe directoare cărora li-se subordonează diferite organe, instituții și întreprinderi de stat prin care se îndeplinesc sarcinile administrației de stat.

Numărul ministerelor este în corelație directă cu masa de sarcini pe care le are de îndeplinit administrația de stat. Cu cît este mai mare masa de sarcini cu atît va fi mai mare numărul ministerelor și în general al organelor centrale ale administrației de stat. Sarcinile administrației de stat în societatea socialistă sînt incomparabil mai mari decît în societatea capitalistă, în primul rînd datorită existenței economiei socialiste care necesită un mare număr de ministere economice.

Între cele două elemente, numărul ministerelor, pe deo- parte, și masa de sarcini ce revin administrației de stat, există această corelație care marchează o tendință numai, nu o de- terminare rigidă și unilaterală. Acest lucru se poate observa ușor dacă vom compara două state cu aproximativ aceleași sarcini. Astfel se va observa că nu există același număr de ministere, ci un număr mai mare sau mai mic. De aceea vom remarca că în privința numărului ministerelor, pe lângă masa sarcinilor de îndeplinit de administrația de stat, mai sînt și alți factori de natură tehnică sau politică, care exercită in- fluență în sporirea sau restrîngerea numărului ministerelor.

Între factorii tehnici care influențează numărul ministe- relor, menționăm următorii doi factori :

a) Creșterea volumului de activitate a unuia dintre minis- tere astfel încît ministerul existent să nu mai poată cuprinde întreaga masă de probleme pe care le ridică administrația în ramura respectivă, fiind nevoie de o diviziune a ministerului respectiv în două sau mai multe ministere.

b) Scăderea volumului de activitate la unele ministere poate duce la dizolvarea acestora și încredințarea sarcinilor respective unui minister, sau alt organ central nou.

Ca factor de ordin politic, care exercită influență în privința numărului de ministere, menționăm încredințarea con- ducerii unui sector al activității administrației de stat, unei persoane energice care prezintă toate garanțiile politice ale îndeplinirii sarcinilor, care revin în sectorul respectiv. Acest factor poate duce la concentrarea sau diviziunea structurii funcționale a administrației ministeriale.

Dificultățile unui număr de ministere. Desigur este de dorit ca administrația de stat să cuprindă un număr cît mai mic de ministere, pentru ca administrația de stat să nu cons- tituie o povară prea mare pentru venitul național. Dar un număr restrîns de ministere ridică dificultăți care fac adminis- trația de stat ineficientă.

Astfel apare dificultatea ca un om, este vorba de titularul ministerului, sau a oricărui organ central al administrației de stat, să conducă un sector prea larg de treburi. Acest lucru nu se poate face serios și eficace în toate părțile componente ale administrației din domeniul respectiv.

Apoi, un număr prea mic de ministere duce la încetineala ritmului de rezolvare a problemelor care intervin în sectorul de activitate a respectivelor ministere.

Inconvenientele multiplicării ministeriale. Dacă un număr prea mic de ministere nu poate asigura o bună funcționare a administrației de stat, deci structura funcțională a administrației de stat este deficitară și multiplicarea ministerelor prezintă neajunsuri.

În primul rând multiplicarea ministerelor duce la încetinirea rezolvării problemelor, deoarece activitatea administrației de stat se fragmentează între diferite ministere, și rezolvarea necesită acorduri, contacte, corespondențe, examinări succesive a diferitelor probleme.

În al doilea rând este greu să se coordoneze activitatea unor ministere numeroase de către șeful guvernului.

În sfârșit o multiplicare a ministerelor este costisitoare pentru bugetul statului.

Unitatea administrațiilor ministeriale. Împărțirea sarcinilor pe diferite ministere și organe centrale ale administrației de stat, fragmentează structura administrației de stat, ori acțiunea administrației trebuie să aibă o unitate. De aceea este necesară o subordonare a tuturor ministerelor și organelor centrale ale administrației de stat unei autorități supreme. În această privință există mai multe posibilități practice de diferite administrații de stat. Astfel se poate constitui un organ colegial alcătuit din totalitatea miniștrilor, organ care este superior fiecărui ministru luat în parte.

Poate exista un organ personal, primul ministru căruia i-se subordonează miniștrii și pe care trebuie să-l consulte înainte de a lua vreo măsură. Este apoi regimul prezidențial în care președintele statului este șeful administrației și deci autoritatea supremă pentru toți miniștrii.

Structura interioară a ministerelor. Ministerul nu este o unitate funcțional nedivizată ci se subdivide în eșaloane succesive din ce în ce mai mici și mai strict specializate, deci cu o competență din ce în ce mai limitată. Astfel există departamente, direcții generale, direcții, birouri, servicii, oficii, inspecții, care se subordonează ministrului, sau organului colegial de conducere. Acesta are direcția întregii gestiuni a ministerului și poate păstra monopolul tuturor deciziilor, sau

a semnăturilor sau le deleagă unor subordonați ai săi. Aceasta este structura organizatorică internă a ministerelor. Sînt unele ministere care dispun, pentru realizarea sarcinilor lor în teritoriu, de organe subordonate și care sînt exterioare ministerului respective, dar ele se integrează tot în structura ministerelor despre care vorbim. Așa de exemplu unitățile M.A.I. care se află în teritoriu, nu în centrul ministerului, fac parte din structura funcțională a ministerelor respective.

§ 2. Problema administrațiilor neministeriale

După cum s-a arătat sarcinile deosebit de complexe ale administrației de stat, care constau în prescripțiuni și în prestațiuni, nu pot fi realizate numai prin administrațiile ministeriale. Aceste sarcini se realizează, în țara noastră printr-un mare număr de instituții și întreprinderi de interes republican și prin organe locale ale administrației de stat, precum și prin instituții și întreprinderi de interes local.

Instituțiile și întreprinderile de stat de interes republican sînt create în scopul realizării unor prestațiuni. Din acest punct de vedere ele au sarcini mult mai simple și mai limitate, și din această cauză mai omogene și mai specializate, decît acelea ale administrației ministeriale. Așa bunăoară sarcinile unei universități sînt mult mai simple și mai omogene specializate decît acelea pe care le are Ministerul Educației și Învățămîntului.

La fel o centrală industrială, sau o întreprindere industrială, comercială sau de transport în raport cu sarcinile ministerelor economice respective.

Aceste organe ale administrației de stat au un statut juridic care le face să se deosebească de administrația ministerială. Au o personalitate juridică distinctă de aceea ministerelor respective și o competență proprie care le îngăduie să facă și acte administrative. Ele dispun și de o anumită autonomie de acțiune în domeniul în care sînt specializate. Trebuie însă observat că ele nu pot fi independente de administrația ministerială, ci dimpotrivă se subordonează ministerelor. Astfel ministerele au dreptul de instrucțiune pentru fixarea conduitei care trebuie urmată de instituțiile și întreprinderile subordonate. Au de asemenea drepturi multiple de control asupra acti-

vității acestor administrații neministeriale, mai ales asupra deciziilor lor.

Deciziile administrațiilor neministeriale se iau cu concursul administrațiilor ministeriale (autorizații prealabile, sau aprobări ulterioare) dar nu substituie ministerelor în locul administrațiilor respective. Problema raporturilor dintre administrațiile ministeriale și cele neministeriale, pe care le examinăm (instituțiile și întreprinderile de stat) trebuie privită în raport direct de linia politică fixată administrației de stat care poate cere o subordonare mai riguroasă sau o autonomie mai largă.

În ceea ce privește administrația locală de stat, aceasta se poate prezenta, din punct de vedere funcțional, într-o unitate sau într-o diversitate de organe. În unele unități administrative teritoriale sarcinile administrației de stat sînt realizate de un singur organ.

De exemplu la comune comitetele executive ale consiliilor populare realizează sarcinile administrației locale. În celelalte unități teritorial-administrative, sarcinile administrației de stat pe plan local sînt distribuite între mai multe organe ale administrației de stat, care se subordonează comitetelor executive ale consiliilor populare din acele unități teritorial-administrative. Aceste organe ale administrației de stat sînt distincte de administrația ministerială, au, după cum s-a mai arătat autonomia lor, dar nu sînt independente de administrația ministerială, ci se găsesc într-un raport de subordonare față de aceasta. Conținutul acestui raport a fost examinat în capitolul consacrat structurii teritoriale a administrației de stat, de aceea nu revenim asupra acestei probleme.

TITLUL IV

FUNCTIUNARII ADMINISTRATIEI DE STAT

Capitolul I

FUNCTIUNARII ADMINISTRATIEI DE STAT

Generalități

Administrația de stat nu reprezintă altceva, dacă este privită din punct de vedere sociologic, de cât o sumă de colectivități umane care organizează anumite acțiuni în favoarea altor oameni. Din acest punct de vedere problema oamenilor care lucrează în administrație capătă o importanță considerabilă.

Într-adevăr cele mai bune legi și cele mai bune decizii, rămân simple lucruri, dacă nu există oameni competenți, activi și devotați cauzei publice, pentru a le aplica potrivit spiritului textelor respective.

De aceea se poate spune că eficacitatea administrației de stat depinde de calitatea umană și capacitatea tehnică a celor care alcătuiesc organele administrației de stat, a oamenilor care lucrează în administrația de stat. Întotdeauna și în orice loc, oricare ar fi ea, administrația de stat valorează exact cât oamenii care o compun.

Problema oamenilor folosiți în administrația de stat nu a fost cercetată, în măsura importanței sale, pentru a se desprinde trăsăturile fundamentale ale psiho-sociologiei funcționarilor administrației de stat, precum și coordonatelor de pregătire și de selecționare a acestora. Este o problemă care trebuie să fie amplu și multilateral studiată de știința administrației, în condițiile în care documentele de partid subliniază necesitatea perfecționării cadrelor.

În cursul nostru vom cerceta poziția funcționarilor administrației de stat față de societate, diferitele tipuri de cultură a funcționarilor administrației de stat, de modalitățile de recrutare și de promovare a funcționarilor admi-

nistrației de stat, precum relațiile sociale care există în cadrul organelor administrației de stat.

Dar mai înainte de a proceda la examinarea acestor probleme este necesar să precizăm câteva lucruri.

După cum s-a mai arătat, din punct de vedere structural, administrația de stat este compusă dintr-o multitudine de organe care desfășoară o amplă și variată gamă de prescripțiuni și de prestațiuni. Desigur că într-o atare situație, varietatea prestațiunilor mai ales, reclamă o pregătire tehnică de specialitate. Așa de exemplu școlile, spitalele, instituțiile artistice de stat, întreprinderile economice de stat, necesită cadre specializate în domeniile respective de activitate (profesori, medici, artiști, ingineri, economiști ș.a.). Toți aceștia făcând parte din organe ale administrației de stat, și realizând sarcinile acestor organe desigur că au calitatea de funcționari ai administrației de stat. Problema pregătirii acestor cadre este numai în mică măsură o preocupare pentru știința administrației de stat. Ceea ce interesează în mod deosebit știința administrației este acea categorie de funcționari ai administrației de stat care îndeplinesc o activitate administrativă propriu-zisă, adică cei a căror funcții sînt legate de organizarea anumitor acțiuni în executarea legii deci cei care, într-un fel sau altul participă la realizarea faptului administrativ, așa cum a fost el definit în partea introductivă a cursului.

Desigur că și în această privință trebuie făcute unele precizări. Astfel, după cum s-a arătat, administrația de stat fiind strîns legată de politică, parte dintre cei care participă la realizarea faptului administrativ, mai ales care conduc eșaloanele superioare ale administrației de stat (miniștri și ceilalți conducători ai organelor centrale ale administrației de stat, conducătorii organelor locale ale administrației de stat) sînt numiți sau aleși în funcțiile pe care le dețin pe criterii politice. Prin urmare pregătirea lor profesională poate fi de cele mai diferite feluri. Participînd însă la realizarea administrației de stat, este necesară cunoașterea și de către aceste cadre a specificului administrației de stat, a faptului administrativ.

Sînt însă funcționari ai administrației de stat care își fac din activitatea în cadrul administrației, deci din funcția pe care o îndeplinesc o adevărată profesie. Ei bine, pregătirea profesională a acestor funcționari interesează îndeaproape știința administrației.

În sfârșit, mai trebuie arătat că sarcinile tehnice pe care le realizează diferitele organe ale administrației de stat, necesită o pregătire corespunzătoare într-un domeniu sau altul de activitate a celor care realizează respectivele sarcini. Cei care conduc respectivele organe au o pregătire profesională diferită, deci o tehnicitate specifică fiecărui domeniu de activitate.

Participând însă la înfăptuirea administrației de stat și aceste cadre trebuie să cunoască specificul muncii și conducerii administrative. Așa de exemplu un inspectorat școlar este condus de un profesor, sau o direcție sanitară de un medic, ori o direcție agricolă de un inginer, sau o administrație financiară de un economist.

Pregătirea profesională a acestor funcționari ai administrației este, după cum se vede foarte variată și specifică domeniului în care respectivii funcționari conduc. Pentru o bună conducere a organelor respective și deci pentru asigurarea eficienței administrației de stat este necesară, pentru acești funcționari, cunoașterea particularităților activității administrative, a faptului administrativ.

Cu alte cuvinte pregătirea lor de specialitate nu este suficientă pentru a le asigura exercitarea funcțiilor administrative pe care le îndeplinesc. De aceea este necesară o pregătire suplimentară a acestor funcționari, pregătire care să le înlesnească cunoașterea fenomenului administrativ.

În acest scop în țara noastră au fost create forme speciale de învățământ suprauniversitar, pentru pregătirea cadrelor de conducere din economie și administrație, precum și de reciclare a cadrelor.

Dar problemele pregătirii oamenilor care lucrează în administrația de stat nu epuizează întreaga chestiune pe care trebuie să o cerceteze știința administrației. Acești oameni trebuie văzuți în raporturile lor cu alți oameni cu care vin în contact prin natura funcției pe care o au, în cadrul organelor administrației de stat, trebuie văzuți în raport cu societatea globală. De asemenea trebuie cercetate raporturile care se stabilesc între oamenii care formează ceea ce numim organele administrației de stat și mai ales scoase la iveală acele reguli care trebuie urmate pentru asigurarea unor relații de muncă normale și principiale în cadrul organelor administrației de stat.

Secțiunea I-a

FUNCȚIONARUL ȘI ADMINISTRAȚIA DE STAT

Problema care se pune este aceea de a ști cum se pregătesc și cum ar trebui pregătiți oamenii care lucrează în administrația de stat. Pentru a putea ajunge la anumite concluzii în această chestiune, trebuie examinată situația celui care lucrează în administrația de stat înainte și după încadrarea sa în organele administrației de stat.

§ 1. Funcționarul înainte de a intra în administrația de stat

Cu toată importanța pe care o au metodele recente de orientare profesională, nu se poate afirma că toate persoanele care vor lucra în administrația de stat fac acest lucru în baza unei determinări strict științifice. În mare parte intrarea diferitelor persoane în administrația de stat se datorează întimplării sau unor factori care nu sînt esențiali pentru exercitarea funcției respective. Între acești factori menționăm dorința părinților de a urma o anumită școală care formează cadre pentru administrația de stat, opțiunea pentru o astfel de școală datorită numărului mic de candidați, tradițiile de familie ș.a.

Problema care se pune este aceea de a ști dacă există anumite vocații administrative și cum trebuie cultivate acestea în vederea unei bune pregătiri pentru administrația de stat.

Desigur că vocația administrativă există și aceasta se evidențiază în dorința de a sluji statul socialist, de a-și pune activitatea și priceperea în slujba binelui public, a maselor de oameni ai muncii, nu de a se căpătui prin exercitarea unei astfel de funcții. La aceasta se mai adaugă și o anumită atracție, dacă nu talent, pentru munca organizatorică așa de esențială pentru administrația de stat.

Dar desigur că aceste elemente nu pot constitui decît începutul, baza de plecare în formarea persoanei respective pentru administrația de stat. Formarea funcționarilor pentru administrația de stat se poate realiza în diferite școli cu caracter profesional-tehnic, sau în universități. Indiferent care ar fi locul de formare a viitorilor funcționari ai administrației de stat, pregătirea lor trebuie să urmeze anumite coordonate care sînt de natură să asigure viitoarea lor muncă.

Astfel pentru funcționarii administrației de stat este necesară o temeinică cultură generală. O asemenea cultură presupune cunoașterea valorilor majore ale spiritului uman. Cultura generală nu trebuie confundată cu flecăreala mundenă. Trebuie de asemeni ca funcționarul administrației de stat să aibe o temeinică formațiune ideologică și politică marxist-leninistă, deoarece, după cum s-a mai arătat administrația de stat înseamnă realizarea politicii statului nostru socialist.

Formațiunea funcționarului administrației de stat trebuie să se întemeieze pe cunoașterea legislației, mai ales a domeniului în care va lucra. În sfârșit este necesar ca funcționarul administrației de stat să stăpânească anumite tehnici care îi sînt necesare în domeniul în care el va lucra. Deci este necesară cunoașterea lucrurilor pentru a putea acționa eficace asupra lor. Aceasta dă competența tehnică în formațiunea viitorului funcționar.

Dar simpla cunoaștere a acestor tehnici, fără o cultură generală și fără o pregătire politico-ideologică temeinică, nu va putea asigura o formațiune completă funcționarului administrației de stat, deoarece un funcționar care este numai funcționar este un prost funcționar.

Cele arătate mai sus duc la concluzia necesității formării funcționarilor administrației de stat în școli de diferite grade și de diferite tipuri. Dar formațiunea funcționarilor administrației de stat este suficientă dacă o reducem numai la cadrul școlii ?

De bună seamă formațiunea funcționarilor administrației de stat fără un contact cu realitățile administrației de stat, nu poate asigura o calificare suficientă funcționarului. Pentru asigurarea contactului cu această realitate există două principale modalități.

Prima constă în efectuarea unor stagii de practică, dealungul școlarizării viitorului funcționar, iar a doua este formată din stagiul pe care trebuie să-l facă absolventul școlii respective în cadrul administrației de stat. Perioada de stagiul intră de acum în cea de a doua fază a formațiunii funcționarului, odată cu intrarea sa în administrația de stat.

§ 2. Funcționarul după intrarea sa în administrația de stat

După intrarea sa în administrația de stat, primul contact al funcționarului cu atmosfera de lucru a administrației are un rol deosebit pentru formațiunea sa viitoare. Orice ucenicie este grea și nici aceea a funcționarului administrației de stat nu face excepție de la această regulă generală.

Venit de la școală, după repartizarea sa în administrația de stat, sau după un concurs pentru ocuparea unui post în administrație, funcționarul se simte stingher și dezorientat. Munca sa poate să-i pară plicticoasă și fără interes, iar sarcinile mărunte, pe care le îndeplinește, i se par fără importanță și aceasta îl descurajează.

Pentru a se asigura o bună formațiune funcționarului administrației de stat, este nevoie ca organele administrației de stat să asigure noilor funcționari o primire plină de atenție, dacă nu chiar cordială. În unele țări se dă o mare atenție acestei probleme, și pentru aceasta organele administrației de stat au servicii speciale care se ocupă de primirea și inițierea noilor funcționari.

În unele țări inițierea noilor funcționari ai administrației de stat se face într-un decor special. Astfel noilor funcționari li se înmânează monografii care cuprind sarcinile pe care le au de îndeplinit organele din care funcționarii respectivi fac parte, sarcinile de serviciu care le revin acestor funcționari precum și perspectivele carierei lor în administrația de stat. În felul acesta se stimulează responsabilitatea funcționarilor pentru îndeplinirea funcțiilor pe care le au și se creează aceeași ramură a administrației de stat, aceștia se simt uniți prin profesia pe care o au.

Trebuie însă să observăm că nu este bine să se exacerbeze această solidaritate, încât să se acrediteze concepția, la funcționarii respectivi, că în afara administrației în care ei lucrează nu mai există nimic. Pentru a se împiedeca acest lucru este bine să se cultive legăturile între diferitele corpuri de funcționari ai administrației de stat și să se practice trecerea funcționarilor dintr-o ramură a administrației de stat în alta.

Contactul pe care îl are funcționarul cu realitatea umană din organul administrației de stat, în care a început să lucreze este de mare importanță pentru formațiunea sa viitoare. Randamentul în funcție depinde de natura relațiilor profesionale

care se leagă între funcționarii organului respectiv. Dacă aceste relații sînt caracterizate printr-un spirit de echipă, în care munca colectivă este la baza acestor relații, colectivul respectiv va reuși să-l atragă pe noul funcționar și să-i asigure dezvoltarea încrederii în capacitatea sa și în rolul său în administrația de stat.

Dacă în colectivul respectiv nu există raporturi normale de serviciu, cînd șeful colectivului își desconsideră subordonații, iar subordonații nu sînt loiali față de șeful lor, își neglijează atribuțiile de serviciu, desigur că noul funcționar se va îndepărta de idealul pe care și l-a făcut despre munca pe care o va îndeplini. Acest funcționar se va simți izolat, nedreptățit. Va fi un blazat.

Prin urmare, în acest caz nu se va putea vorbi de o bună adaptare a funcționarului la serviciul său, iar un funcționar rău adaptat va lucra prost.

Secțiunea II-a

FUNCȚIONARUL ȘI CETĂȚEANUL

Administrația de stat este o prezență aproape zilnică pentru fiecare cetățean. În vremea noastră, nu există aproape un cetățean care să nu recurgă la serviciile administrației de stat, dacă nu zilnic, cel puțin de mai multe ori pe săptămînă sau pe lună.

Satisfacerea nevoilor cotidiene ale colectivității, nevoile omului care trăiește într-o grupare organizată, rămîne finalitatea esențială și singura justificare a administrației noastre de stat, atît de variată mai ales în prestațiunile sale către populație.

Într-adevăr, administrația de stat din țara noastră pune la dispoziția publicului numeroase servicii și în cele mai variate domenii, începînd de la apărarea ordinei publice pînă la asigurarea cu mijloacele materiale de existență. Acest lucru ne arată existența unor situații variate în care se pot găsi funcționarii administrației de stat, în raporturile cotidiene cu cetățenii.

Astfel atunci cînd cetățeanul merge la administrația financiară să-și plătească impozitele, el o face ca subordonat al administrației de stat.

Cînd cetăţeanul cere o autorizaţie administraţiei de stat în vederea construcţiei unei locuinţe proprietate personală el apare într-o altă situaţie, în situaţia de resortisant al administraţiei de stat.

Cu totul alta este situaţia cînd cetăţeanul solicită administraţiei de stat serviciile de a călători cu trenul cu avionul, sau de a-i pune la dispoziţie serviciile în domeniul învăţămîntului, asistenţei medicale sau a alimentaţiei publice. În aceste situaţii cetăţeanul este un beneficiar al serviciilor administraţiei de stat.

Aşadar, cetăţeanul apare într-o varietate de situaţii în raporturile sale cu administraţia de stat, uneori chiar în cadrul aceluiaşi raport cu administraţia de stat, cetăţeanul se găseşte în situaţii diferite. Aşa de exemplu cetăţeanul obligat de administraţia de stat să se vaccineze contra unei maladii, apare în acelaşi timp şi subordonat şi beneficiar al serviciului sanitar al administraţiei de stat.

Problema care se pune în legătură cu aceste situaţii în care se găseşte cetăţeanul, în raporturile sale cu administraţia de stat, este aceea de a şti cum vede funcţionarul administraţiei de stat pe cetăţean şi cum îi vede cetăţeanul pe funcţionar. Este o problemă de mare însemnătate pentru formarea funcţionarilor administraţiei de stat şi, în acelaşi timp, pentru bunul mers al administraţiei de stat.

§ 1. Cetăţeanul văzut de funcţionar

Tratarea abstractă a acestui aspect al relaţiei — administraţie de stat — cetăţean — nu poate duce la o soluţie care să satisfacă obiectivele pe care le urmăreşte cercetarea problemei respective şi despre care am făcut vorbirea mai sus.

Raporturile la care ne referim sînt foarte variate şi se diversifică după funcţiunile felurite, pe care le îndeplinesc funcţionarii administraţiei de stat, la diferite niveluri cu pregătire de diferite feluri : factorul poştal, funcţionarul de la ghişeu, administraţiei financiare, taxatorul autobuzului, profesorul de la şcoala medie sau de la universitate, medicul, agentul de circulaţie, vînzătorul într-o unitate de alimentaţie publică sau funcţionarul vamal nu pot avea aceeaşi comportare cu publicul. Se poate spune că, în mare măsură, comportamentul func-

ționarilor administrației de stat în raporturile lor cu publicul, este determinat de concepția pe care funcționarii respectivi o au despre drepturile și îndatoririle pe care le au în cadrul funcției lor.

Cercetările în domeniul comportamentului funcționarilor administrației de stat față de cetățeni au arătat existența mai multor tipuri de concepții pe care le pot avea funcționarii asupra funcției de stat. De menționat însă este faptul că niciuna dintre aceste concepții nu este exclusivă pentru fiecare individ luat în parte. Același funcționar poate avea o concepție care să cuprindă elemente din tipuri diferite de concepții asupra funcției de stat.

Într-un prim tip de concepție asupra funcției de stat, aceasta este văzută ca o meserie de contact cu publicul. În acest tip se încadrează funcțiile de ghișeu, funcțiile prin care se realizează anumite prestații în favoarea cetățenilor și funcțiile prin care se exercită un anumit control asupra cetățeanului (controlorul de vamă, controlorul de bilete de tren ș.a.).

Unii funcționari din această grupă manifestă amabilitatea necesară în raporturile lor cu cetățenii, alții o răceală, sau chiar o rigiditate, care face să planeze asupra cetățeanului o prezumție de fraudă.

În cazul acestor funcții, funcționarii respectivi, potrivit dispozițiilor legale, sau a regulamentelor de aplicare a acestora au suficiente ocazii de a uza de dreptul de apreciere, și în acest caz vor avea prilejul să-l șicaneze pe cetățean.

Într-un al doilea tip de concepție asupra funcției publice, aceasta poate fi văzută de funcționarul respectiv, în principal, ca o meserie tehnică, a cărei exercitare este dificilă și adesea periculoasă chiar. Exercițarea acestei meserii dă satisfacția celui care o exercită. În acest tip de funcție funcționarul nu este într-un raport direct cu publicul, dar funcția sa profită publicului, iar exercitarea acesteia dă sentimentul unei munci bine făcute și a unei responsabilități înalte, care a fost satisfăcută. Așa de exemplu dispecerul unui nod de cale ferată care dirijează circulația trenurilor. La sfârșitul muncii sale nu poate să nu aibe acest sentiment când toate s-au terminat cu bine.

Într-un al treilea tip de concepție, funcția poate fi văzută ca un mijloc de exercitare a autorității. Multor funcționari exercitarea funcției de stat le dă o anumită satisfacție, care

poate merge de la simpla căutare a prestigiului în fața altora, pînă la un soi de plăcere.

În multe cazuri cetățeanul trebuie să se supună dispozițiilor funcționarilor administrației de stat pentru că el trebuie să fie protejat împotriva anumitor tentații care-i pot pune în pericol viața, sănătatea sau bunurile pe care le are. Așa de exemplu conducătorii auto trebuie să se supună dispozițiilor agenților de circulație. Această supunere este și pentru conducătorii auto un mod de protejare, a lor și a bunurilor pe care le au, pentru că acțiunea agenților de circulație îi ferește de pericolul, să spunem al excesului de viteză, la care ei ar fi tentați.

Într-un al patrulea tip funcția poate fi privită prin natura sa ca o funcție socială. Aceasta implică de la început ca cel care o exercită să aibe o veritabilă vocație de a se preocupa de cauza publică. Pe funcționarul care exercită o funcție în cadrul administrației de stat interesîndu-l comunitatea umană pentru care lucrează.

În sfîrșit, funcția mai poate fi privită de unii ca un bun patrimonial pe care funcționarul administrației de stat la primit odată pentru totdeauna și că nu stă în puterea nimănui să retragă funcția respectivă. Este adevărat că în această privință ar putea exista o oarecare explicație istorică. Astfel în administrația statului feudal funcțiile se cumpărau și se foloseau în interes personal. Astăzi însă, o asemenea concepție nu se poate împăca cu finalitatea funcției de stat.

§ 2. Funcționarul văzut de cetățean

Adesea cetățenii sînt tentați să vadă în administrația de stat ceva care încurcă lucrurile, iar în funcționarii administrației de stat, mai ales în cei care îndeplinesc o activitate pur administrativă, niște persoane inutile, niște „bugetivori“.

De multe ori în lucrările literare, în piesele de teatru, în reviste și filme funcționarii sînt caricaturizați și satirizați ca birocrați care nu fac altceva decît să pună lumea pe drumuri și să tergiverseze prin hîrțile lor, desfășurarea firească a lucrurilor.

De multe ori munca administrativă este subapreciată, dacă nu considerată ca inutilă.

Este foarte adevărat că adesea activitatea administrativă propriu-zisă nu se poate măsura nici cantitativ și nici calitativ așa cum se poate măsura activitatea productivă, de aceea activitatea administrativă pare sterilă, ba chiar parazitară. Uneori realizarea acestei activități prin reglementări complicate și destul de abundente, are ca rezultat încetinirea activității creatoare a celor care produc.

Se mai consideră adesea, că adevărata putere a statului stă în mîna administrației de stat, a tehnocraților, care prin referate, instrucțiuni și dispoziții realizează de fapt puterea de stat.

Cu toate aceste reflecții, pe care unii cetățeni le fac la adresă funcționarilor administrației de stat, nu lipsește stima și chiar venerația cetățenilor pentru diferiți funcționari ai administrației de stat. Aceasta cu atît mai mult cu cît rețeaua raporturi dintre administrația de stat și cetățean se prezintă așa de variat și de complex, datorită amplei intervenții a administrației de stat în societatea socialistă.

Avînd în vedere complexitatea acestor raporturi dintre administrație și cetățeni s-ar putea distinge mai multe categorii de raporturi în care se găsesc funcționarii administrației de stat, față de cetățeni.

Într-un prim grup de raporturi, intervenția funcționarului administrației de stat realizează un anumit control, putînd să aplice chiar unele sancțiuni în cazul constatării încălcării, de către cetățean, a unor prescripții obligatorii. Desigur în aceste cazuri raporturile umane nu pot fi dintre cele mai cordiale. Niciodată cel controlat nu se supune cu plăcere controlorului și nu-l poate agreia pe controlor.

Într-un alt grup, vom distinge acele raporturi în care cetățenii se găsesc într-o subordonare față de funcționar, se află sub autoritatea acestuia. Cine poate fi fericit, de exemplu atunci cînd primește somația de plată a unei taxe. Sau care automobilist este bucuros cînd aude fluierul agentului de circulație, prin care este chemat la ordine. Așa se explică de ce funcționarii care intră în astfel de raporturi cu cetățenii, nu au prea mare popularitate, deși munca lor este așa de ingrată și, de multe ori, plină de riscuri. Cu toate acestea, în colectivitățile în care trăiesc, respectivii funcționari sînt iubiți și respectați de concetățenii lor.

Un alt grup de raporturi se stabilesc între funcţionarii administraţiei de stat şi cetăţeni, atunci cînd administraţia prestează diferite servicii în folosul cetăţenilor (învăţămînt, sănătate, cultură, comerţ, industrie). În acest caz administraţia de stat furnizează cetăţenilor servicii, bunuri, informaţii, sfaturi.

Prin natura lor aceste activităţi, dacă sînt realizate cu solitudine şi cu conştiinciozitate, determină stima şi chiar dragoste cetăţenilor. Cine nu stimează şi nu este recunoscător medicului care îi îngrijeşte sănătatea, sau profesorul care îi instrueşte copii.

O problemă de mare însemnătate, pentru asigurarea unor raporturi normale între administraţia de stat şi cetăţean, este limbajul folosit de administraţie în relaţia cu publicul.

Vom remarca în această privinţă că deciziile administraţiei de stat, formularele folosite trebuie să fie concepute într-un limbaj accesibil şi celor neiniţiaţi în tehnicile administrative, evitîndu-se astfel ezoterismul administrativ. Administraţia de stat dacă nu înţelege acest lucru riscă să se îndepărteze de public şi să degenereze în transformarea sa într-o castă închisă, nesocotindu-şi locul şi rolul în cadrul societăţii.

Secţiunea III-a

FUNCŢIONARIII ADMINISTRAŢIEI DE STAT ŞI SOCIETATEA

Am văzut că administraţia de stat în societatea noastră este foarte amplă în acţiunea sa şi foarte diversificată în organizare. Punerea în executarea legilor se face de către administraţie de stat.

Chiar întocmirea proiectelor de lege se face de cele mai multe ori de către administraţia de stat. Informaţiile necesare în vederea elaborării măsurilor politice sînt furnizate tot de administraţia de stat, iar serviciile publice, în cea mai mare parte sînt realizate de administraţia de stat. De aceea se pune problema de a şti dacă nu cumva în acest fel administraţia de stat nu-şi subordonează societatea dacă nu sîntem în faţa unei dominaţii a birourilor, a tehnocraţiei. Dacă nu cumva funcţionarii administraţiei de stat se suprapun societăţii noastre socialiste.

În realitate lucrurile nu stau așa pentru că există pirghii importante ale democrației socialiste care asigură subordonarea administrației de stat față de forurile politice ale societății, față de societatea însăși. În primul rînd prin realizarea rolului conducător al partidului și apoi prin subordonarea administrației de stat față de organele puterii de stat, administrația noastră de stat se subordonează intereselor societății.

Prin rolul pe care este chemată să-l joace administrația de stat în societatea socialistă, nu se poate vorbi de o subordonare a societății față de administrația de stat ci de o încadrare a societății socialiste cu ajutorul administrației de stat, ceea ce este deosebit de important pentru realizarea politicii partidului și a statului.

Astfel funcționarii administrației de stat afirmă prezența statului aproape în toate domeniile vieții sociale, iar structurile administrației noastre de stat încadrează în mare parte societatea socialistă. Într-adevăr dacă ne gîndim la rolul pe care îl au diferitele categorii de funcționari ai administrației de stat (și de prescripțiuni și de prestațiune) va trebui să reținem contribuția lor la îndeplinirea liniei politice a partidului și a statului în societatea noastră.

Apoi dacă privim structurile administrației de stat, vom observa că mare parte din populația țării este cuprinsă în instituțiile și întreprinderile de stat, sau în organizații socialiste cu care administrația de stat colaborează în vederea realizării sarcinilor sale. Astfel vom observa că departe de a se supraordona societății, administrația noastră de stat este pusă în slujba acesteia.

§ 1. Funcționarii administrației de stat în slujba națiunii socialiste

Într-o țară ca a noastră care are exercițiul deplin al suveranității, care este liberă să-și conducă destinele în independență, legea este cu adevărat expresia voinței poporului. Legea se impune tuturor cetățenilor, cu atît mai mult ea se impune funcționarilor administrației de stat, care de la lege au obținut funcția pe care o ocupă și rolul pe care îl au de îndeplinit în societate.

Nu se poate concepe ca un funcționar al administrației de stat să se opună unei legi votate de Marea Adunare Națională, sau unui decret cu putere de lege emis de Consiliul de stat. Orice funcționar al administrației de stat trebuie să coopereze la aplicarea legii iar administrația de stat trebuie să fie pătrunsă de respectul față de lege.

„În țara noastră unde puterea aparține poporului lucrătorii din administrația de stat, indiferent de sarcinile și funcția pe care o au, trebuie să fie exemplu în aplicarea și respectarea legilor, să slujească cu devotament interesele cetățenilor, ale maselor de oameni ai muncii¹).

Respectul față de lege este cu totul altceva decât atașamentul formal față de regulile juridice. Cultul rutinier al procedurilor abuziv observate, privite ca un scop în sine nu înseamnă respect față de lege.

Deasemenea respectul față de lege presupune refuzul, chiar cu prețul vieții, de a aplica dispoziții care sînt contrare legii. Funcționarul trebuie să fie convins și să acționeze ca atare, știind că respectul față de lege asigură interesele poporului.

Numai în măsura în care administrația de stat asigură respectarea legii și ea însăși o respectă, se poate vorbi de slujirea cu adevărat a intereselor societății de către administrația de stat.

Numai în măsura în care administrația de stat asigură respectarea legii și ea însăși o respectă, se poate vorbi de slujirea cu adevărat a intereselor societății de către administrația de stat.

§ 2. Originea socială a funcționarilor administrației de stat

În trecut funcționarii administrației de stat aveau o situație privilegiată față de ceilalți salariați. Ei se bucurau de concedii plătite, și după un anumit stagiu în serviciu aveau dreptul la pensie. Astăzi, în societatea socialistă situația funcționarilor administrației de stat este asemănătoare cu aceea a celorlalți salariați.

¹ Nicolae Ceaușescu — Expunere privitoare la organizarea administrativă a teritoriului. Din volumul România pe drumul desăvîșirii construcției socialiste. (vol. 3) p. 27.

În trecut recrutarea funcționarilor administrației de stat în special a înalților funcționari și a funcționarilor mijlocii, se făcea din rîndul claselor avute. Astăzi, datorită desființării claselor exploatatoare recrutarea se face din rîndul claselor prietene care alcătuiesc societatea noastră socialistă.

Astăzi accesul la funcția publică a maselor populare este o realitate în țara noastră. Această realitate socială a administrației noastre de stat este legată de dezvoltarea învățămîntului, care a deschis maselor populare posibilități deosebite de instruire.

În felul acesta sînt deschise largi posibilități de acces la funcția publică pentru masele de oameni ai muncii.

Legătura între democratizarea învățămîntului și democratizarea administrației de stat este evidentă. Fiecare funcție din administrația de stat corespunde unui anumit nivel de calificare intelectuală, atestat printr-o diplomă eliberată de o școală. Diploma de absolvire a unei școli este un criteriu important pentru intrarea în administrația de stat și pentru promovarea în funcțiile acesteia. Nu este însă singurul criteriu, pentru că alături de aceasta există și altele, ca de exemplu capacitatea de a rezolva problemele de serviciu, vechimea în muncă ș.a.

Pentru asigurarea unei origini sociale cu adevărat democratice administrației de stat, trebuie înlesnită promovarea în funcțiile administrației de stat a elementelor provenite din clasele de bază ale societății, muncitorimea și țărănimea. Modalitatea pentru realizarea acestui țel o constituie creierea condițiilor favorabile de instruire a elementelor care provin din aceste clase, în diferite școli care pregătesc cadre pentru administrația de stat.

Numai în măsura în care funcțiile din administrația de stat sînt exercitate de funcționari care au, prin originea lor socială legătura cu poporul, numai în această măsură administrația de stat răspunde exigențelor societății. În această privință este necesar studiul de ansamblu asupra situației sociale a funcționarilor din administrația noastră de stat și a penetrării în instituțiile de învățămînt superior a fiilor de muncitori și țărani, în vederea pregătirii lor pentru ocuparea funcțiilor superioare din administrația de stat.

Desigur, din cele arătate mai sus nu trebuie trasă concluzia recrutării exclusive a funcționarilor administrației de

stat numai din rîndul acestor clase. Este vorba numai de necesitatea asigurării unei juste proporții în originea socială a administrației noastre.

§ 3. Originea geografică a funcționarilor administrației de stat

Prin natura sa administrația de stat este legată de realizarea politicii statului. Deaceea este firesc ca organele de vîrf ale administrației de stat să se găsească acolo unde se situează și centrul politic al țării, capitala. Aci se află cele mai multe dintre instituțiile centrale ale administrației de stat. Deaceea mare parte dintre funcționarii administrației de stat, și mai ales funcționarii superiori ai acesteia se găsesc în capitala țării.

Desigur că sint și multe organe ale administrației de stat situate în teritoriu, ca organe exterioare ale organelor centrale, sau ca organe locale ale administrației de stat. Cît privește amplasarea geografică a administrației de stat, aceasta este o problemă de structură, care a fost cercetată în alt capitol al cursului. În acest loc ne interesează oamenii administrației de stat, sub aspectul recrutării lor din punct de vedere geografic. În această privință este necesar să se întreprindă cercetări aprofundate pentru a se vedea dacă nu cumva anumite regiuni ale țării ocupă un loc privilegiat în ceea ce privește recrutarea unor categorii de funcționari ai administrației de stat. Asemenea studii ar fi folositoare în vederea asigurării unei participări echilibrate a tuturor regiunilor țării la formarea diferitelor corpuri de funcționari ai administrației de stat.

În legătură cu originea geografică a funcționarilor din administrația noastră centrală este ușor de constatat că marea lor majoritate provin din zone geografice din afara capitalei.

Problema care trebuie să fie cercetată este aceea a regiunilor care furnizează cei mai mulți funcționari. Este necesar ca, pe cît este posibil toate regiunile țării să participe la formațiunea funcționarilor administrației centrale. În același fel, dar la proporțiile respective se pune problema și pentru administrația locală. Nu trebuie pierdută din vedere împrejurarea că situarea în capitală, sau în centrele mari cultural-administra-

tive ale țării, favorizează penetrarea în școlile care pregătesc funcționari pentru administrația de stat, a localnicilor, în detrimentul regiunilor mai îndepărtate de centru. Evident acest aspect afectează reprezentarea socială a administrației de stat și trebuie luate măsurile necesare pentru a se asigura o justă reprezentare a societății în cadrul corpurilor de funcționari ai administrației de stat.

Capitolul II

RECRUTAREA FUNCȚIONARILOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Secțiunea I-a

TIPURILE DE CULTURĂ A FUNCȚIONARILOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Diversitatea sarcinilor administrației de stat necesită o formațiune diferențiată a funcționarilor aceștia, noțiunea de funcționar fiind luată aici în sensul său cel mai general, adică de persoană care exercită o funcție în cadrul administrației de stat.

Într-adevăr activitatea administrației de stat, după cum s-a văzut, pe lângă prescripții cuprinde și foarte multe și diferențiate prestațiuni. Deasemeni organizarea și conducerea diferitelor activități sociale, care intră în sarcina administrației de stat, presupune cunoașterea domeniului respectiv de activitate, anumite tehnici aplicabile în activitatea respectivă. De aceea pentru formațiunea celor care lucrează în diferitele organe ale administrației de stat este necesară o pregătire diferențiată în raport cu specificul fiecărei funcții în parte. Astfel în structurile administrației de stat lucrează ingineri, medici profesori, juriști, economiști, agronomi ș.a.

Problema care se pune este aceea de a ști dacă pentru activitatea administrativă propriu zisă, adică pentru realizarea a ceea ce am denumit faptul administrativ este necesară o pregătire specială a celor care realizează funcțiile respective, adică funcționarii administrației de stat propriu ziși.

În măsura în care se recunoaște că faptul administrativ presupune anumite particularități care-l individualizează, mai

ales atunci cînd el se realizează în cadrul administrației de stat, în aceeași măsură trebuie să se recunoască că cel chemați să-l realizeze trebuie să aibe o pregătire de așa manieră încît să le înlesnească realizarea sarcinilor administrației de stat.

Faptul administrației se realizează la niveluri diferite, după diferitele eșaloane ale administrației de stat, începînd cu guvernul și terminînd cu comitetul executiv al unui comitet executiv al unui consiliu popular. Deasemeni realizarea faptului administrativ presupune participarea la circulația și formarea fluxului informațional al deciziilor și a unor activități auxiliare.

Toate aceste aspecte introduc necesitatea unei diferențieri în gradul de pregătire a celor care lucrează în administrația de stat, dar și a modului de pregătire. Astfel multe din funcțiile administrative propriuzise nu necesită de cît o pregătire elementară sau medie, a funcționarilor respectivi și numai destul de puține dintre acestea necesită o pregătire superioară. Apoi, după cum am mai spus-o mai înainte, multe din funcțiile administrației de stat au un pronunțat caracter politic și deci nu prezintă interes primordial formațiunea profesional administrativă a persoanei respective cît calitățile sale politice. Persoanele respective care îndeplinesc funcții în administrația de stat pot fi de cele mai variate formațiuni profesionale. Așa de exemplu miniștri și ceilalți conducători ai organelor centrale ale administrației de stat, sau președinții comitetelor executive ale consiliilor populare.

Există însă și necesitatea formării pentru administrația de stat a unor funcționari de profesie, adică a unor persoane care să facă din realizarea faptului administrativ profesia lor de bază, și aceasta este o condiție esențială a bunei funcționări a administrației de stat.

Ce trebuie făcut pentru realizarea acestei necesități ?

§ 1. Recunoașterea caracterului profesional al serviciului pe care îl îndeplinesc respectivii funcționari

Pentru formarea unor funcționari de profesie pentru administrația de stat este nevoie de o apreciere judicioasă a muncii pe care aceștia o prestează, de recunoașterea acestei munci ca o profesie care poate să fie învățată la școală și care să poată fi atestată printr-o diplomă. Desigur că în calea acestei recunoașteri se ridică o serie de obstacole. Astfel există o oa-

recare depreciere socială a muncii funcționarilor administrativi în raport cu alte profesii (profesori, medici, ingineri ș.a.). Această depreciere se datorează pe deoparte, comportamentului funcționarilor administrației de stat care manifestă lipsă de interes față de public, tergiversează rezolvarea cererilor cetățenilor, amplifică în mod birocratic procedurile administrative, ceea ce crează condițiile unei aprecieri defavorabile muncii administrative. Pe de altă parte, deprecierea muncii administrative se datorează și faptului că pentru această muncă nu se cerea o pregătire specială așa cum se cere pentru alte profesii. Există în această privință o serie de prejudecăți care trebuie să fie învinse. Astfel se consideră că pentru munca administrativă supunerea inferiorului față de superior este suficientă pentru exercitarea funcțiunii respective. Că în această muncă nu este necesară nici o pregătire specială și că puțin talent organizatoric și o supunere neabătută față de ordinele superiorului sint de ajuns pentru un funcționar al administrației de stat. Este falsă și dănuătoare bunului mers al administrației o asemenea concepție.

Faptul administrativ ce se realizează prin organele administrației de stat are particularitățile sale, legitățile sale care trebuie să fie cunoscute de cei care sint chemați să-l realizeze și mai ales de cei care își fac o profesie din această realizare.

De aceea trebuie apreciată în mod corespunzător munca funcționarului administrației de stat, dar pentru acesta trebuie ca să se recunoască necesitatea unei pregătiri temeinice a funcționarilor administrației de stat, să se recunoască acestei pregătiri caracterul unei calificări profesionale. O astfel de recunoaștere prin eliberarea diplomelor care să ateste calitatea pregătirii și instituirea unor norme de drept care să prevadă că posturile respective din administrația de stat nu pot fi ocupate decât în baza acestor diplome, ridică prestigiul funcționarilor administrației de stat, și ce este mai important, mărește afliiența la pregătire pentru ocuparea respectivelor posturi, ceea ce constituie un element de mare importanță pentru asigurarea eficienței administrației de stat.

Intr-adevăr, cel care știe că se pregătește pentru o carieră pe care o va realiza în cadrul administrației de stat, și că această meserie nu o schimbă decât în condiții excepționale va da un randament mult mai mare decât cel care ajunge din întâmplare și fără nici o pregătire în administrația de stat.

În ceea ce privește gradul de instruire, modul de instruire și tipul de instruire toate acestea trebuie să fie luate în considerare după eșaloanele administrației de stat în care se exercită funcțiile respective și după specificul acestor funcții.

Astfel pentru funcțiile superioare este necesară o pregătire universitară și post universitară, iar pentru cele medii, o pregătire în cadrul liceelor de specialitate.

În ceea ce privește modul de instruire a funcționarilor administrației de stat și tipul de instruire vom observa că pregătirea funcționarilor administrației de stat este posibilă și în universități și licee de specialitate, dar poate fi făcută pentru anumite funcții administrative în cadrul unor cursuri speciale organizate de diferitele organe ale administrației de stat pentru nevoile proprii (armată, miliție, securitate ș.a.). Formațiunea funcționarilor administrației de stat, în ceea ce privește tipul de cultură pe care aceștia trebuie să-l aibă, credem că ea trebuie să se axeze pe profilul juridico-politic. Această pentru că administratorul este omul care execută legea, și ca s-o execute bine trebuie să o cunoască și să știe să o cunoască. Pentru acest lucru el are nevoie și de o bună pregătire ideologică-politică, pentru că legea este o măsură politică și executarea acesteia este în bună parte un act politic. Acestui profil juridico-politic trebuie să i se adauge și suficiente elemente de pregătire economico-financiară, care sînt de mare însemnătate în activitatea practică a administratorului.

§ 2. Stabilitatea în funcțiune a funcționarilor administrației de stat

Recunoașterea caracterului profesional al serviciului pe care îl realizează funcționarii administrației de stat presupune continuitatea aceluiași oameni în serviciul administrației de stat, deci o stabilitate în funcțiune. Cel ce se pregătește pentru profesia de funcționar trebuie să știe că munca sa este prețuită de societate recunoscîndu-i-se stabilitatea în funcția pe care o ocupă.

Schimbarea frecventă a locului de muncă de către funcționarii administrației de stat afectează în mod serios activitatea organelor administrației de stat, de aceea trebuie asigurată stabilitatea funcționarilor administrației de stat.

Desigur problema stabilității în funcție a funcționarilor de profesie ai administrației de stat, nu se pune în aceeași termeni ca în societatea burgheză, pentru că în societatea noastră nu există șomaj și deci locuri de muncă se găsesc pentru cei care, ocupind o funcție în administrația de stat, trebuie să o părăsească, căutându-și altă slujbă. Acest lucru totuși creiază neajunsuri persoanelor respective și aceasta îi determină să-și aleagă profesii care se bucură de mai multă stabilitate.

O stabilitate de fapt a funcționarilor administrației de stat există, stabilitatea juridică nu este însă realizată pentru toate categoriile de funcționari de profesie ai administrației noastre de stat. Este dificil să se realizeze acest lucru în mod global datorită faptului că multe cadre au pătruns întâmplător în administrația de stat, nu au pregătire necesară pentru realizarea funcțiilor pe care le ocupă. A institui o stabilitate în aceste condiții înseamnă a definitiva aceste cadre în funcțiile pe care le ocupă fără a avea o pregătire necesară.

Stabilitatea juridică a funcționarilor administrației de stat, implică fixarea unor criterii formale.

Acest lucru este foarte greu de realizat dacă se dorește menținerea cadrelor valoroase în administrația de stat și înalăturarea celor care nu au această calitate. Este și mai greu de realizat acest lucru dacă se stabilesc criterii unitare pentru întreaga administrație de stat. Soluția cea mai bună este aceea rezolvării parțiale, pe ramuri de activitate, a stabilității juridice a funcționarilor administrației de stat. Stabilitatea juridică nu este necesară pentru toate funcțiile din administrația de stat, ci numai a acelor care necesită o pregătire deosebită în vederea calificării profesionale.

Stabilitatea în funcție are neajunsul de a forma un spirit de corp exclusivist la funcționarii administrației de stat, care poate degenera în spirit de castă, dacă reînnoirea cu noi elemente nu se asigură.

De multe ori stabilitatea funcționarilor administrației de stat în funcțiile lor poate acredita ideea superiorității funcționarilor față de autoritățile politice, datorită faptului că durata funcției la funcționarii administrației de stat, care au stabilitate este mai mare decât a persoanelor care îndeplinesc

funcții politice, legate, în general de o perioadă mai scurtă (durata mandatului în cazul alegerii de exemplu).

De asemeni funcționarii administrației de stat, bucurându-se de stabilitatea în funcția pe care o dețin, ar putea avea tendința de a face din atribuțiile funcțiilor respective, niște privilegii, considerându-se cetățeni de speță superioară, care trebuie să se bucure de drepturi în plus față de concetățenii lor, și cărora li-se poate tolera orice trecându-li-se cu vederea fapte pentru care concetățenii lor ar putea fi sancționați.

Desigur că neobservarea acestor inconveniente poate să ducă la uzurparea puterii de stat de către funcționarii administrației de stat, la supraordonarea administrației de stat față de organele puterii de stat. Acest pericol este înlăturat în bună parte prin faptul fărâmițării activității administrației de stat în cadrul mai multor organe, ceea ce duce la formarea mai multor corpuri de funcționari ai administrației de stat.

§ 3. Stabilitatea în funcție și formele juridice de numire a funcționarilor administrației de stat

Stabilitatea în funcție a funcționarilor administrației de stat asigură afluxul către posturile, care beneficiază de această calitate, ceea ce constituie un mijloc important de ridicare a calității activității organelor administrației de stat. Desigur că nu toate funcțiile din organele administrației de stat necesită stabilitate. Pentru asigurarea stabilității în funcția acelor funcționari ai administrației de stat care au nevoie de o calificare superioară, normele juridice care reglementează situația respectivilor funcționari trebuie să țină seama de următoarele cerințe :

a) Competența de a numi în funcție funcționarii administrației de stat care se bucură de stabilitate, trebuie să fie dată unui organ superior celui în care își desfășoară activitatea respectivii funcționari. Cu cât este mai sus organul care numește pe funcționar, cu atât este mai mare și mai sigură stabilitatea acestuia. Astfel apare nevoia, ca funcționarii superiori ai administrației de stat să fie numiți de guvern sau de Consiliul de Stat.

b) Pentru modificarea situației juridice a funcționarilor care se bucură de stabilitate să fie nevoie de acordul unor organe diferite, de stat și obștești. În felul acesta se împiedică luarea unor decizii care să nedreptățească pe funcționar, atunci când el și-a îndeplinit îndatoririle de serviciu, dar a nemulțumit pe șefii săi.

c) Normele juridice care reglementează stabilitatea în funcție a funcționarilor administrației de stat, trebuie să precizeze cât mai amănunțit cu putință cauzele de încetare a raportului de funcțiune.

d) Numirea în funcție să se facă pe o perioadă cât mai îndelungată. Stabilitatea este deplină atunci când numirea se face pe viață. Desigur că o asemenea condiție apare ca necesară numai pentru un număr foarte restrâns de funcții și atunci când se dorește ca prin anumite funcții din administrația de stat să se asigure un echilibru și o stabilitate în relațiile sociale.

e) Dobândirea calității de funcționar al administrației de stat, atunci când este vorba de funcții cu stabilitate, să se facă prin act juridic unilateral de numire, funcționarul respectiv urmînd să i-se aplice statutul pentru corpul respectiv de funcționari ai administrației de stat. În această privință dacă nu se poate elabora un statut pentru toți funcționarii administrației de stat, și acest lucru este foarte greu în administrația noastră de stat, care este așa de diversificată, este necesară o reglementare juridică pentru diferitele corpuri de funcționari ai administrației de stat. Funcționarul acceptînd numirea sa, se supune la toate obligațiile rezultînd din statut, dar din această reglementare rezultă avantajul pentru funcționar că statutul nu i-se impune numai lui ci și administrației de stat, care trebuie să-l aplice exact, atîta vreme cît normele juridice care-l compun, rămîn în vigoare. Datorită reglementărilor juridice, funcționarul trebuie să aibă garanția că odată ce dobindește funcția respectivă, el o poate pierde numai în condițiile prevăzute de normele juridice care-i reglementează situația în administrație. Așadar, atîta vreme cît funcționarul se comportă corect, îndeplinindu-și îndatoririle de serviciu el trebuie să aibă certitudinea, pe baza reglementării juridice, păstrării postului său.

Secțiunea II-a

MODURILE DE RECRUTARE A FUNCȚIONARILOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Există mai multe procedee sau moduri de recrutare a funcționarilor administrației de stat, fiecare prezentînd avantaje, dar și neajunsuri pentru ocuparea diferitelor funcții în administrația de stat.

Alegerea unuia sau a altuia dintre procedeele respective depinde de specificul funcțiilor administrației de stat. De asemenea trebuie menționată posibilitatea combinării unora dintre aceste procedee, fapt care poate să dea rezultate pozitive în ceea ce privește recrutarea funcționarilor administrației de stat.

Recrutarea pe baza repartizării în urma absolvirii unei școlii medii sau superioare este o modalitate de recrutare foarte des uzitată în administrația noastră de stat și nu numai pentru funcționarii administrativi propriu-ziși ci pentru toate categoriile de specialiști pe care îi cuprinde administrația de stat. Acest mod de recrutare se fundamentează pe garanția pe care o dă pregătirea în școală a respectivilor absolvenți.

Desigur că pentru multe dintre funcțiile administrației de stat, și aci avem în vedere mai ales funcțiile administrative propriuzise, simpla repartizare, pe baza absolvirii unei școli, nu poate fi îndeșulătoare pentru o bună recrutare a funcționarilor administrației de stat. Trebuie ca cei care fac recrutarea funcționarilor administrației de stat și să aibă posibilitatea să aprecieze și alte însușiri ale viitorului funcționar. Așa dar în această privință repartizarea trebuie făcută ținîndu-se seama de cerințele pentru funcțiile administrației de stat așa cum apreciază administrația de stat.

Recrutarea se mai poate face pe baza selecționării libere.

În cazul acestui procedeu organul care numește funcționarii administrației de stat alege așa cum crede de cuviință funcționarii de care are nevoie. Bine înțeles că aprecierea se face în cadrul unor limite legale, care impun anumite condiții (de vîrstă, studii, vechime etc.) pe care trebuie să le îndeplinească cel care vor fi numiți în funcție. Această metodă se poate folosi în numirea funcționarilor care trebuie să îndeplinească funcții de mare răspundere (de exemplu ambasadorii sau adjuncții miniștrilor), dar ea poate folosi deopotrivă și

pentru numirea funcționarilor în funcții mai mici, unde nu sînt necesare procedee de selecție mai complicate. Dezavantajele acestui procedeu constau, mai întîi, în caracterul restrîns al persoanelor care sînt luate în considerare în vederea numirii în funcțiile respective.

Cercul acestor persoane poate să se restrîngă adesea la cele de care are cunoștință cel care face selecționarea. Riscul constă în pătrunderea în funcțiile respective a unor persoane care numai întîmplător sînt cunoscute de cei care fac selecționarea.

Apoi, în al doilea rînd, caracterul întîmplător al selecționării, care afectează acest procedeu de recrutare, nu poate asigura respectarea unor criterii de recrutare a funcționarilor stabilite pe scară națională.

Procedeul recrutării funcționarilor administrației de stat prin concurs prezintă multe avantaje, și acest procedeu cunoaște și în administrația noastră de stat o adoptare largă.

Într-adevăr publicitatea care face, în cazul ocupării funcțiilor prin concurs, antrenează participarea mai amplă a celor interesați la ocuparea funcțiilor respective, prin aceasta lărgindu-se considerabil piața muncii în domeniul funcțiilor administrației de stat.

Procedeul concursului îngăduie însă și posibilitatea unui larg control al opiniei publice asupra felului în care se face ocuparea funcțiilor din administrația de stat.

În sfîrșit, procedul concursului stimulează nu numai pe cei care vor să intre în administrația de stat, dar și pe cei care sînt deja în această administrație, deoarece aceștia vor ști că dacă nu sînt suficient de bine pregătiți, și nu fac eforturi permanente de perfecționare a acestei pregătiri, alții mai buni pot să ocupe posturile prin concurs.

Desigur că nici acest procedeu nu este scutit de neajunsuri.

Astfel în multe cazuri, caracterizările care sînt cerute candidaților sînt de multe ori lipsite de realism. Aceste caracterizări sînt date din complezență sau chiar din dorința de a scăpa de elementele indezirabile.

Apoi procedeul concursului prezintă multe dezavantaje pentru candidați, care pot să se teamă că sînt demascați că își schimbă locul de muncă, ceea ce poate influența negativ asupra carierei acestora, în cazul în care nu reușesc la concurs.

De asemeni aplicarea pe scară largă a procedurii concursului pentru ocuparea funcțiilor în administrația de stat duce la turburarea bunului mers al administrației de stat, deoarece procedurile concursului necesită timp îndelungat și numeroase operațiuni administrative, ceea ce creiază o adevărată bulversare a administrației dacă toate funcțiile s-ar ocupa prin concurs.

Modalitățile concursului. Concursul pentru ocuparea diferitelor funcții din administrația de stat se poate face prin alegerea dintre candidații prezentați pe baza dosarelor pe care le înfățișează aceștia (concurs de dosar), sau pe baza rezultatelor pe care le obțin candidații la diferitele probe care sînt supuși.

Probele pot fi scrise sau orale și trebuie să urmărească să se vadă dacă cei care candidează pot îndeplini funcțiile respective.

Pentru ocuparea prin concurs a funcțiilor din administrația de stat este bine să se verifice cunoștințele politico-ideologice și nivelul de cultură generală a candidaților precum și pregătirea lor în domeniul dreptului și mai ales al dreptului administrativ și al științei administrației.

Candidații pot fi puși să redacteze un proiect de decizie sau un referat. Prin această probă se poate vedea priceperea candidaților în domeniul în care vor lucra cît și felul în care stăpînesc limba și cunoștințele necesare în domeniul administrației de stat. La proba orală se poate porni de la proba scrisă, antrenîndu-se o conversație cu candidații în jurul deciziei sau a referatului pe care l-au avut de făcut. Este un foarte bun prilej de a se cunoaște capacitatea și gradul de pregătire al candidaților. Pentru funcțiile superioare este bine ca, în cadrul probelor orale, să se facă și o probă de verificare a cunoașterii unei limbi străine, de circulație mondială, de către candidați.

Capitolul III

PRINCIPIILE POLITICII DE CADRE ÎN ORGANELE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Generalități

Odată pătrunși în administrația de stat funcționarii administrației de stat trebuie să beneficieze de creierea unor condiții optime de lucru în colectivele în care ei lucrează și tre-

buie să fie în mod judicios folosiți, asigurându-se respectul pentru demnitatea funcționarilor și urmărindu-se stimularea sentimentului de răspundere a acestora pentru participarea la realizarea sarcinilor pe care le are administrația de stat. Politica de cadre trebuie să urmeze anumite principii pentru a da cele mai bune rezultate în vederea asigurării eficienței muncii funcționarilor și prin aceasta a îndeplinirii sarcinilor pe care le au organele administrației de stat.

Politica de cadre trebuie să aibe un caracter unitar pentru toate organele administrației de stat, pentru că, după cum s-a văzut, organele administrației de stat formează un tot unitar. Fără acest caracter unitar nu se poate asigura o politică de înnoire a cadrelor și de promovarea judicioasă a acestora.

O justă politică de cadre trebuie să se bazeze pe raționalitate și pe continuitate. Într-adevăr o bună politică de cadre vom avea numai atunci când la baza acesteia vor sta norme fundamentale logic stabilite și care pot fi realizate în condiții concrete. Aceste norme trebuie să fie înțelese atât de cei care le aplică cât și de cei cărora li-se aplică. Politica rațională de cadre cuprinde măsuri treptate de schimbare și prefacere.

Cotiturile radicale au ca efect subminarea încrederii funcționarilor administrației de stat în bazele politicii de cadre formulate anterior, de aceea în politica de cadre trebuie continuitate.

Lipsa de continuitate duce la serioase perturbări în activitatea administrației de stat.

Politica de cadre în administrația noastră de stat trebuie să fie caracterizată printr-un profund umanitarism. Desigur, politica de cadre în administrația de stat nu poate avea în vedere prosperitatea funcționarilor ci bunul mers al administrației de stat. Dar această politică nu trebuie să neglijeze interesele funcționarilor.

Nu trebuie să se uite că și funcționarii desfășoară o muncă utilă societății și pentru aceste considerente, ei nu trebuie puși în inferioritate față de alte categorii de cetățenii.

Un funcționar față de care se manifestă o atitudine umană lucrează cu un randament mult mai mare și este stimulat să se poarte la rîndul său, în același mod de respect umanitar față de cetățenii cu care vine în contact prin natura funcției sale.

În secțiunile care urmează vom examina problemele legate de repartizarea funcționarilor în cadrul administrației de stat, de promovarea acestora, de stimularea și responsabilitatea lor, iar într-un capitol special ne vom ocupa de relațiile sociale care se stabilesc în cadrul organelor administrației de stat.

Secțiunea I-a

REPARTIZAREA FUNCȚIONARILOR ÎN CADRUL ADMINISTRAȚIEI DE STAT

O problemă foarte importantă a politicii de cadre, în legătură cu cariera funcționarului, este aceea a posibilității trecerii lui dintr-o ramură în alta a administrației de stat. Problema prezintă importanță și pentru justa repartizare a funcționarilor administrației de stat în cadrul administrației.

În această privință trebuie arătat că una din componentele fundamentale ale politicii de cadre în administrația noastră de stat este asigurarea unui transfer rațional de funcționari în cadrul administrației de stat, atât dintr-o ramură în alta a administrației de stat, cât și în cadrul aceleiași ramuri, dintr-un organ în altul.

Este normal să fie așa deoarece toate organele administrației de stat formează un sistem unitar. Apoi administrația de stat trebuie să fie egală pentru toți cetățenii. De aceea, nu este normal ca organele administrației de stat să aibă funcționarii mai buni într-o parte a țării, sau într-o anumită ramură de activitate și mai puțin buni în alte părți sau ramuri. În acest scop este necesar transferul de cadre dintr-o ramură în alta și dintr-un organ în altul.

Absența unui astfel de transfer, pe de altă parte, îngustează baza de recrutare a funcționarilor pentru administrația de stat, ceea ce dăunează considerabil eficienței administrației de stat.

Înnoirea cadrelor, prin trecerea lor dintr-o administrație în alta, sau în cadrul aceleiași administrații, dintr-un organ într-altul, prezintă mari avantaje pentru formarea unei optici juste a administrației față de sarcinile care îi revin. Venirea funcționarilor din alte ramuri ale administrației, precum și tre-

cerea lor dintr-un organ în altul, în cadrul aceleiași administrații înviorează activitatea organelor administrației de stat.

Desigur această posibilitate de transfer trebuie folosită numai în măsura necesităților și cu respectul pentru interesele legitime ale funcționarului. De multe ori pentru asigurarea unei judicioase încadrări cu funcționari a unor organe ale administrației de stat situate în zone îndepărtate, sau care sînt mai puțin dezvoltate din punct de vedere economic, social sau cultural, administrația de stat trebuie să recurgă la măsuri de stimulare a funcționarilor care lucrează în respectivele organe ale administrației de stat.

În această privință trebuie să se țină seama de influența unor factori care trebuie observați și avuți în vedere pentru o judicioasă repartizare a cadrelor în administrația de stat.

Nesiguranța cu privire la caracterul permanent al locului de muncă și absența posibilității de a fi avansat determină pe funcționar să caute să lucreze acolo unde există o cerere mai mare în calificarea respectivă, asigurîndu-și posibilitatea de a lucra în alt loc în cazul în care nu mai este posibil să mai lucreze în cadrul funcției pe care are.

Funcționarii administrației de stat care lucrează în organele situate în condițiile care au fost arătate mai sus, trebuie să facă față unor cheltuieli suplimentare pentru a asigura familiei lor condiții de viață asemănătoare colegilor lor care lucrează în organe ale administrației de stat situate în marile centre urbane, sau în capitală (așa de exemplu cheltuieli legate de instruirea copiilor, de tratament medical special ș.a.).

De asemeni trebuie să se țină seama de faptul că acești funcționari ai administrației de stat au posibilități mai reduse, decît colegii lor din marile centre urbane, de a beneficia de instituțiile culturale. În aceste condiții trebuie găsite modalitățile de compensare a funcționarilor respectivi astfel încît ei să fie atrași spre aceste locuri de muncă.

Trebuie să se mai țină seama, pentru o justă rezolvare a problemei repartizării funcționarilor în administrația de stat și de alți factori care determină atracția funcționarilor pentru ocuparea unor funcții în cadrul organelor centrale ale administrației de stat, sau în cadrul celor situate în marile centre urbane.

Astfel există o tendință de îndepărtare a funcționarilor de acele funcții care implică o răspundere directă pentru rezultatele muncii și de a ocupa funcții care să nu implice această răspundere.

Pe de altă parte atracția pentru funcțiile situate în cadrul organelor de la centru se datorește și existenței unor raporturi de muncă mai civilizate și nu prezintă acele asperități ale unei activități directe de teren. Toți acești factori trebuie să fie avuți în vedere pentru buna repartizare a funcționarilor administrației de stat. Desigur că măsurile de ordin economic și social sînt cele mai eficiente, dar nici cele bazate pe mijloacele pe care le oferă dreptul administrativ nu sînt de ignorat (ordinul de repartizare, ordinul de transfer etc.).

Secțiunea II-a

PROMOVAREA ÎN MUNCĂ A FUNCȚIONARILOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Problema promovării în muncă a funcționarilor administrației de stat prezintă două principale aspecte. În primul rînd promovarea într-o funcție superioară duce la ridicarea bunei stări a funcționarului prin creșterea salariului. În al doilea rînd, avansarea pe scara ierarhică a funcțiilor din administrația de stat dă funcționarului un grad relativ mai ridicat în autonomie. Primul aspect se manifestă mai puternic la funcțiile mai mici de la care se trece la cele cu un salariu mai mare. Cel de al doilea aspect are o mai mare importanță pentru toate funcțiile pentru că promovarea într-o funcție superioară sporește autonomia funcționarului în administrație dar îi adaugă și la prestigiul său în societate. Datorită importanței lor vom examina separat cele două aspecte.

§ 1. Salarizarea și avantajele materiale

Specificul muncii administrative face ca rezultatele acesteia să nu poată fi măsurabile astfel încît să se poată aplica sistemul de salarizare în acord. Pentru retribuirea funcționarilor administrației de stat este folosit sistemul de salarizare pe baza timpului de lucru. În cadrul acestui sistem trebuie făcute dife-

rențieri astfel încât funcționarii să fie stimulați în munca pe care o desfășoară. Astfel pentru fiecare funcție, în raport cu situarea acesteia în ierarhia administrativă, există o salarizare, iar în cadrul aceleiași funcții pot exista mai multe grupe de salarizare. Funcționarii administrației de stat vor fi încadrați în funcțiile respective în raport cu munca și rezultatele pe care le obțin, în raport cu vechimea în serviciu ș.a., fiecare dorind, într-o măsură mai mare sau mai mică, să promoveze într-o funcție sau grupă superioară.

Unor funcții li-se pot atribui, pe lângă salariul obișnuit și o indemnizație specială, cu titlu de salariu personal pentru funcționarii care îndeplinesc aceste funcții. Pentru a fi cu adevărat stimulativă aceste salarii personale trebuie acordate în mod excepțional. Extinderea salariului personal la un număr prea mare de funcții duce la pierderea caracterului stimulat al acestui salariu, funcționarii fiind încredințați că oricum acest salariu li-se cuvine.

Modalitățile de îmbunătățire a condiției materiale a funcționarilor administrației de stat pot cuprinde diferite premii speciale precum și sporul de salariu. Sporul de salariu este modalitatea cea mai eficientă de stimulare, sub aspectul pe care îl cercetăm a funcționarilor administrației de stat.

Sporul de salariu poate fi atribuit pentru îndeplinirea unor condiții care să aducă un aport deosebit în antrenarea funcționarilor administrației de stat la îndeplinirea sarcinilor care revin acesteia.

Poate fi acordat spor de salariu funcțiilor care se realizează în condiții deosebit de grele, punând în pericol viața și sănătatea celor care le exercită, sau unor funcții care se exercită în zone îndepărtate de centrele urbane dezvoltate. Sporul de salariu se mai poate acorda pentru vechimea în serviciu, dacă se urmărește stabilitatea în cadrul aceleiași administrații a funcționarilor.

§ 2. Avansarea pe scară ierarhică

Acest aspect al avansării funcționarilor prezintă o problemă mai complicată decât cel pe care l-am examinat mai înainte. După cum s-a arătat, perspectiva avansării în funcție constituie un important stimulent pentru funcționarii administrației de stat și prin faptul că avansarea le aduce o creștere

a standardului de viață, dar mai ales pentru că avansarea le sporește autonomia în serviciu și le aduce și satisfacția de a se bucura de un prestigiu și o autoritate mai mare în serviciu și în societate.

În legătură cu promovarea în funcție a funcționarilor administrației de stat se pune mai întâi problema de a ști dacă pentru ocuparea funcțiilor superioare din diferitele organe ale administrației de stat trebuie asigurată promovarea funcționarilor respectivelor organe sau se poate recurge și la funcționarii din alte organe, ale aceleiași administrații sau din alte administrații.

Ridicarea funcționarilor din cadrul organului respectiv pe treptele ierarhiei funcțiilor din acest organ și mai departe în cadrul ramurei respective prezintă avantaje dar și neajunsuri.

Astfel promovarea funcționarilor inferiori în funcții superioare în cadrul aceleiași administrații este o garanție a cunoașterii de către acești funcționari, a mecanismului și specificului muncii în administrația dată, ceea ce nu-i puțin lucru. De asemenea o astfel de promovare deschide o perspectivă reală în avansarea funcționarilor aflați pe trepte inferioare, ceea ce stimulează râvna acestora de a munci cât mai bine știind că astfel vor fi apreciați și vor fi promovați în funcțiile superioare.

O astfel de soluție prezintă și dezavantaje. Astfel se restringe sfera recrutării funcționarilor pentru funcții superioare la un cerc prea restrâns de persoane și adesea nu la cele mai competente pentru îndeplinirea funcțiilor respective.

Pe de altă parte, nu toate cunoștințele dobândite de funcționari în activitatea lor pe treptele inferioare ale funcțiilor din respectiva administrație sînt folositoare, sau și mai mult, necesare, în exercitarea funcțiilor superioare.

De asemenea dacă s-ar restringe promovarea la această categorie de funcționari ar exista pericolul închistării corpului respectivilor de funcționari, și orice grup social închis este amenințat de pericolul degenerării. Așa stînd lucrurile este mai acceptabilă soluția porților deschise, evident folosindu-se cadrele proprii în măsura în care acestea corespund funcțiilor respective.

O asemenea soluție înlesnește înnoirea treptată a cadrelor dintr-un organ în altul al aceleiași administrații sau chiar din

administrații diferite, asigurându-se o adevărată transfuzie de sânge proaspăt de idei noi în organele administrației de stat, pe care le aduc noile cadre. De asemeni soluția menționată este stimulativă pentru tinerii care se pregătesc pentru a lucra în administrația de stat în diferite școli. Ar fi greșit ca acești tineri să fie puși îndată ce termină școala respectivă, în funcțiile superioare și în cele de conducere. Dar tot așa de greșit ar fi dacă ei ar fi trimiși să ocupe funcțiile cele mai de jos din ierarhia administrativă și ar trebui să aștepte trecerea prin toată ierarhia pentru a ajunge la funcțiile superioare.

Acești absolvenți, îndată ce termină școlile respective, trebuie încadrați în funcțiile care să îngăduie familiarizarea lor cu munca în administrația de stat, pentru ca apoi să poată fi folosit potrivit pregătirii pe care o au și a capacității de care dispun. Prin urmare rezumând cele arătate mai sus am putea spune că soluția optimă și aici este aplicarea principiului „omul potrivit la locul potrivit“.

În legătură cu avansarea în funcțiile superioare ale administrației este bine să se țină seama, pentru o rațională politică de cadre, și de vârsta celor care ocupă diferitele funcții în administrația de stat. Aceasta în primul rând pentru asigurarea continuității în activitatea organelor administrației de stat, prin formarea și succesiunea generațiilor de funcționari. Dar problema vârstei funcționarilor, potrivit cercetărilor în domeniul psihologiei sociale, interesează și sub aspectul exercitării diferitelor funcții în administrația de stat.

Astfel s-a constatat că funcționarii pînă la 45 de ani iau decizii cu mare repeziciune, pe baza primelor impresii. Cei între 45 și 60 de ani au o judecată mai ponderată, apreciază multilateral situațiile în care trebuie să decidă, deci sînt mai puțin impresionabili din punct de vedere psihologic.

Ținînd seama de aceste constatări este bine ca în organele administrației de stat să existe cadre de vârste diferite pentru asigurarea eficienței acțiunii administrației de stat.

§ 3. Cum trebuie făcută avansarea

Problema care se pune este aceea de a ști dacă avansarea funcționarilor administrației trebuie să se facă automat, după trecerea unei perioade de timp, sau ea trebuie să fie condiționată de îndeplinirea anumitor criterii.

Dacă s-ar proceda la o avansare automată, efectul stimulator al avansării nu ar mai exista, pentru că funcționarul știe că indiferent cum lucrează, după o anumită perioadă de timp el va fi totuși avansat.

Dar în cazul condiționării avansării de îndeplinirea anumitor criterii problema nu este ușor de rezolvat, pentru că este foarte greu să se găsească criteriile care să asigure obiectivitatea avansării. Chiar atunci când sînt stabilite criterii juste de apreciere a funcționarilor în vederea avansării există totuși riscul unor promovări nemeritate. Astfel unii funcționari vor încerca să-și înlăture concurenții folosind orice mijloc, iar aprecierea muncii funcționarilor poate fi ușor afectată de o doză mai mare sau mai mică de subiectivism, din partea șefilor.

Pentru înlăturarea acestor dezavantaje este necesar să se respecte următoarele reguli :

a) Competența avansării să aparțină unui organ superior aceluia căruia aparține funcționarul care urmează a fi avansat. Această regulă obligă pe cel care face propunerea de avansare să aibă o motivare temeinică atunci când face propunerea.

b) Aprecierea funcționarului care urmează a fi avansat să fie făcută de un colectiv, nu de o singură persoană. Aprecierea unei singure persoane greu poate fi lipsită de subiectivism, de aceea este bine ca mai multe persoane să facă aprecierea.

c) Trebuie stabilite anumite condiții pe care în mod necesar să le îndeplinească funcționarii respectivi pentru a putea să fie avansați (un stagiu minim, studii, vîrstă etc.). Cunoașterea acestor condiții de către funcționari este de natură a le stimula deosebit activitatea, ceea ce constituie, un mare avantaj pentru creșterea eficienței administrației de stat.

d) Propunerile de avansare, dar mai ales hotărîrile celor care dispun avansarea trebuie supuse unui amănunțit control politic din partea organelor de partid și din partea organelor puterii de stat. Controlul trebuie efectuat și de organizația sindicală și în acest sens este bine ca să discute, dacă nu în planul adunărilor sindicale, cel puțin în organele de conducere, propunerile de avansare în funcție de conducere, ale unor organe ale administrației de stat.

Secțiunea III-a

APRECIEREA FUNCȚIONARILOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Aprecierea funcționarilor administrației de stat trebuie făcută nu numai în legătură cu avansarea ei și în vederea cunoașterii capacității și a randamentului muncii sale. În acest scop este necesar să se procedeze periodic la caracterizarea funcționarilor pentru a se putea aprecia în ce măsură ei corespund funcțiilor pe care le îndeplinesc.

Aprecierea funcționarilor administrației de stat prezintă unele dificultăți care trebuie să fie cunoscute pentru a găsi o rezolvare justă a acestei probleme, deosebit de importantă în politica de cadre. Mai întâi trebuie să se asigure un echilibru între caracterul confidențial al caracterizării și publicitatea acesteia. Atât interesele administrației cât și acela ale funcționarilor reclamă un anumit caracter confidențial al caracterizărilor care se fac funcționarilor administrației de stat. Administrația de stat are nevoie ca aprecierea pe care o face funcționarilor să rămână la cunoștința unui număr restrâns de persoane, care prin natura funcției lor trebuie să cunoască aceste caracterizări. De asemeni funcționarii administrației de stat nu sînt totdeauna interesați ca aprecierea care se face asupra felului în care lucrează să fie dată publicității.

Dar sînt și motive care determină necesitatea publicității aprecierilor, atât din punctul de vedere al administrației de stat cât și acela al funcționarilor săi. Publicitatea aprecierii stimulează activitatea funcționarilor și prin aceasta acțiunea administrației nu are decît de cîștigat. Prin urmare rezolvarea problemei constă în găsirea unui echilibru just între caracterul confidențial și cel public al aprecierii funcționarilor administrației de stat.

O a doua dificultate care se ivește în rezolvarea problemei aprecierii funcționarilor administrației de stat este aceea a divergențelor ce se pot ivi între felul în care funcționarul își apreciază munca și felul în care această muncă este apreciată de superiorii săi ierarhici și de beneficiarii serviciilor administrației de stat. De aceea trebuie cercetate și aceste aspecte ale problemei aprecierii întrebîndu-ne cine trebuie să facă aprecierea funcționarilor administrației de stat.

§ 1. Limitele caracterului public al aprecierii funcționarilor administrației de stat

Publicitatea și gradul de publicitate al aprecierii funcționarilor administrației de stat depinde în mare măsură de nivelul politic și cultural al colectivului care compune organul din care face parte funcționarul administrației de stat, precum și tradițiile care s-au format în respectivul colectiv în această privință.

Introducerea sistemului caracterizării publice în întreaga administrație, fără a se ține seama de factorii mai sus arătați nu face decât să prejudicieze bunului mers al administrației. De aceea este bine ca publicitatea aprecierii să se introducă treptat în diferite organe ale administrației, ținându-se seama de factorii arătați mai sus.

Caracterizarea care se face funcționarului trebuie să fie cunoscută de acesta. Funcționarul trebuie să știe cum îl apreciază alții și ce gîndesc ei despre activitatea pe care o desfășoară. Aceasta îl stimulează și îl ajută să-și remedieze eventualele deficiențe.

Caracterizarea funcționarilor administrației de stat trebuie să se întemeieze pe cunoașterea profundă a realității și în cazul unor fapte imputabile funcționarului acesta trebuie să fie ascultat pentru a da lămuririle necesare.

Caracterizarea trebuie să fie cunoscută de factorii care participă într-un fel sau altul la conducerea organului din care face parte respectivul funcționar (organizația de partid, organizația sindicală, organizația de tineret ș.a.). În această privință însă trebuie păstrată discreția cuvenită atît în interesul administrație cît și funcționarului.

§ 2. Cine face aprecierea ?

Răspunsul la întrebarea cine face aprecierea depinde de scopul urmărit atunci cînd se face această apreciere.

Caracterizarea funcționarilor administrației de stat se face în primul rînd datorită îndeplinirii sarcinei de bază pe care administrația de gestiune a personalului pe care îl folosește. Ori gestiunea personalului presupune în mod necesar cunoașterea acestuia, de aci un prim scop al caracterizării.

Dar caracterizarea urmărește și un alt scop, și anume acela de a veni în ajutorul funcționarului arătându-i aspectele pozitive ale muncii sale, dar și pe cele negative. Acest lucru îl stimulează pe funcționar și îl ajută să-și perfecționeze activitatea în cadrul administrației de stat.

Pornind de la stabilirea acestor scopuri pe care le urmărește caracterizarea, desigur că primul care trebuie să facă această caracterizare este șeful ierarhic al funcționarului, pentru că de problemele serviciului respectiv acesta răspunde și deci el poate și trebuie să cunoască felul în care se achită funcționarul subordonat de sarcinile pe care le are. Dar există aci un risc care nu trebuie trecut cu vederea și anume posibilitatea ca aprecierea șefului ierarhic să fie subiectivă, dezavantajându-l pe funcționar, sau creindu-i avantaje prin exagerarea calităților pe care acesta le are.

Pentru evitarea acestui risc este bine ca aprecierea să fie făcută de un organ colegial sau, și mai bine de o pluralitate de organe. Astfel este bine ca să se facă de către mai multe organe caracterizări, pluralitatea subiectelor care caracterizează este o garanție că fiecare dintre acestea știindu-se controlat de ceilalți va căuta să țină seama de realitate. Este bine să se facă aprecierea de către șeful ierarhic, de către organizația de partid, de organizația sindicală sau de tineret ș.a.

De asemeni, în cazul acelor funcționari care lucrează direct cu publicul unul dintre subiectele care face aprecierea trebuie să fie beneficiarul serviciului administrației respective.

Eficiența caracterizării depinde de măsura în care în aprecierea este cuprinsă realitatea. Și acest lucru nu este ușor pentru că o caracterizare nu este pur și simplu o descriere a faptelor ci o sinteză care cuprinde aprecierea multilaterală a funcționarului. Greșelile sînt posibile aci chiar la persoanele animate de cele mai bune intenții, de aceea se impune un control riguros asupra exactității celor cuprinse în caracterizare.

În acele funcții în care stabilitatea funcționarilor administrației de stat este relativ mare este necesară o periodicitate a caracterizărilor. Caracterizarea în acest caz orientează munca funcționarului făcîndu-l atent la înlăturarea eventualelor deficiențe, sau confirmîndu-i justetea acțiunilor sale.

§ 3. Ce trebuie să cuprindă caracterizarea

Caracterizarea funcționarilor administrației de stat nu are menirea de a satisface niște cerințe abstracte ci trebuie să răspundă unor necesități de ordin practic și anume buna folosire a personalului administrației de stat și asigurarea eficienței acțiunii organelor administrației de stat. Pentru a răspunde acestor cerințe de ordin practic, o caracterizare trebuie să se refere la următoarele chestiuni :

a) În ce măsură funcționarul corespunde genului de muncă pe care-l face și ce perspective de dezvoltare are pentru viitor.

b) Atitudinea funcționarului față de colectivul în care lucrează și de asemeni, ce atitudine are colectivul respectiv față de funcționarul caracterizat.

c) Atitudinea funcționarului față de beneficiarii serviciului public pe care-l realizează administrația respectivă, bine înțeles în măsura în care funcționarul caracterizat desfășoară o astfel de muncă.

Metoda caracterizării. Se pot folosi două metode pentru a face caracterizarea funcționarilor. O primă metodă constă în caracterizarea diferențiată, de la caz la caz, a funcționarilor, bine înțeles referindu-se la chestiunile sus arătate. Această metodă este indicată pentru unele funcții, cum ar fi cele de conducere, care sînt puține ca număr și diferențiere în ceea ce privește conținutul lor.

Pentru caracterizarea celorlalți funcționari este indicată metoda chestionarului cu notări pe puncte la fiecare răspuns în legătură cu comportarea funcționarului, iar numărul de puncte pe care-l întrunește fiecare chestionar stă la baza caracterizării generale a funcționarului. Această metodă are avantajul de a da caracterizării unele elemente de obiectivitate, foarte bine venite la aprecierea muncii intelectuale, deoarece uneori părerile șefilor despre subalterni pot fi afectate de subiectivism. Metoda chestionarului cu notare pe puncte poate fi asociată cu metoda caracterizării diferențiate pentru fiecare funcționar luat în parte.

Datorită faptului că funcționarii administrației de stat pot trece dintr-o ramură a administrației în alta este necesar să fie instituit un sistem unitar de notare și de apreciere a funcționarilor, astfel încît caracterizarea acestora să poată folosi oricărui organ al administrației de stat în care va lucra respectivul funcționar.

§ 4. Conținutul aprecierii

Există pericolul ca cel care face caracterizarea funcționarului, apreciindu-i activitatea să-i atribuie trăsăturile care caracterizează propria-i activitate. Psihologii numesc acest mod de apreciere „proiectare mecanică”. Efectele unei astfel de aprecieri nu sînt periculoase atunci cînd este vorba de aprecieri favorabile. Este însă periculos un astfel de mod de apreciere atunci cînd se subliniază trăsăturile negative nemeritate de funcționarul caracterizat, dar care sînt caracteristice celui care face aprecierea. Așa de exemplu oameni circotași, nesociabili, nepricepuți și diletanți se consideră perfecți și proiectează aceste trăsături, pe care ei le au, în aprecierea funcționarilor pe care îi caracterizează. Folosind asemenea practici, cei care fac aprecierea în acest mod, găsesc vinovați de eșecurile pe care le au în munca lor, dînd astfel o justificare propriilor deficiențe. Pentru evitarea acestor neajunsuri care se pot ivi în activitatea de apreciere a funcționarilor administrației de stat este necesară exercitarea unui control din partea organelor superioare celor care fac aprecierile, precum și a unui control obștesc și politic eficient.

Conținutul corect al aprecierii depinde de acuratețea relațiilor care există între cel care face caracterizarea și cel caracterizat. Critica care se face funcționarului, atunci cînd acesta este caracterizat trebuie să fie făcută cu bună credință. Dacă nu este făcută cu bună credință, critica declanșează la funcționar reacția de apărare împotriva observațiilor care i se face. În acest caz critica nu-și mai atinge scopul său de îndreptare și perfecționare a funcționarului criticat.

În vederea realizării unei critici eficiente este bine să se țină seama de următoarele reguli :

a) Înainte de a se formula observațiile critice, trebuie să fie precizat, cît se poate de clar, obiectul criticii. De asemeni trebuie să fie clare măsurile care se impun pentru realizarea scopului criticii, și aceste măsuri trebuie să fie adecvate personalității funcționarului caracterizat.

b) Nu trebuie să se procedeze la formularea unor observații critice în cazul unor buni funcționari, cu îndelungată experiență, care au greșit, dar care sînt în stare să-și dea singuri seama de greșelile lor și să se îndrepte. Cînd însă nu

sînt întrunite aceste condiții, nu trebuie să se întîrzie cu critica.

c) Observațiile critice trebuie formulate în cadrul unei aprecieri generale a funcționarului. Acest lucru poate să atenueze sau, dimpotrivă, să accentueze ascuțișul lor. În cazul unei astfel de prezentări, tendința de autoapărare a celui criticat se antenuiază simțitor.

d) Critica trebuie făcută în termeni care să nu jignească persoana respectivă. Funcționarul criticat trebuie să simtă că scopul urmărit prin critică este îndreptarea sa.

Secțiunea IV-a

RESPONSABILITATEA FUNCȚIONARILOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT

§ 1. Obligațiile funcționarilor administrației de stat

Trei principale obligații revin funcționarilor administrației de stat :

1. Funcționarul administrației de stat trebuie să-și consacre activitatea sa administrației, exercitînd efectiv atribuțiile atașate funcției sale, în care a fost numit și de a nu mai ocupa altă funcție. Abținerea sau refuzul funcționarului de a exercita atribuțiile funcției sale pot fi considerate ca o demisie implicită și pot fi sancționate cu excluderea din serviciul respectiv.

Trebuie subliniat că această obligație pe care o are funcționarul administrației de stat, nu este pur și simplu o obligație de muncă. Obligației respective de presta serviciul i se adaugă aceea de a o face exclusiv în favoarea respectivei administrații, funcționarul respectiv neputînd cumula mai multe funcții sau de a exercita și alte profesii. Desigur trebuie exceptate îndeletnicirile literare sau științifice, dar și acestea numai dacă se fac în afara orelor de serviciu. Aceiași situație în ceea ce privește activitatea obștească a funcționarului.

2. Funcționarul administrației de stat are obligația de subordonare față de superiorul său ierarhic. Astfel funcționarul trebuie să execute ordinele pe care i le dă superiorul său ierarhic.

În această privință se impun diferențieri de la o categorie de funcții la alta. Pentru funcționarii militari subordo-

narea este foarte strictă, la funcționarii civili există o posibilitate de interpretare a ordinelor pe care acești funcționari sînt chemați să le execute, funcționarii avînd dreptul de a refuza executarea ordinelor manifest ilegale. Există, în sfîrșit, și funcționari care sînt scutiți de obligația de subordonare. În această situație sînt funcționarii care exercită atribuții jurisdicționale.

3. Funcționarul administrației de stat are obligația de a păstra secretul și discreția în legătură cu problemele de serviciu. De asemeni aprecierile personale ale funcționarului nu trebuie să fie motiv de prejudiciere a solicitanților serviciilor administrației de stat.

Îndeplinirea obligațiilor de mai sus, de către funcționarii administrației de stat se face din convingerea funcționarilor că slujesc interesul general al poporului prin activitatea lor.

Satisfacția muncii pe care o desfășoară este motivația acțiunii lor în îndeplinirea obligațiilor de serviciu. Stimularea funcționarilor administrației de stat, evidențierea lor contribuie la formarea motivației de care vorbeam mai înainte. Este bine să se sublinieze cu o apreciere pozitivă, chiar în lauda îndeplinirii celor mai mărunte atribuții de către funcționarii administrației de stat. Aceasta stimulează deosebit pe funcționar, îi adîncește convingerea că munca lui este folositoare. Nu este recomandabilă metoda care se folosește uneori și care se bazează pe concepția că dacă nu se reproșează nimic funcționarului, administrația este mulțumită de felul în care se achită de sarcini.

§ 2. Sancționarea funcționarilor administrației de stat

Îndeplinirea obligațiilor de către funcționarii administrației de stat trebuie asigurată și prin mijloace coercitive.

Neîndeplinirea obligațiilor funcționarilor administrației de stat, atunci cînd este deosebit de gravă, trebuie să îmbrace răspunderea penală. Este vorba de interesul public în activitatea funcționarilor administrației de stat, și dacă funcționarul nu înțelege să se conformeze obligațiilor pe care le are, el trebuie sancționat cu toată severitatea. Neîndeplinirea atribuțiilor de serviciu poate îmbrăca forma răspunderii contravenționale, disciplinare, materiale și civile. În toate aceste cazuri funcționarii administrației de stat beneficiază de garanții legale împotriva unor eventuale abuzuri. Astfel normele juridice re-

glementsază competența și compunerea organelor care sancționează, procedura care trebuie urmată și căile de atac pe care le pot folosi funcționarii în apărarea lor. La cursul de drept administrativ se examinează în detaliu această chestiune. În cadrul cursului de știință a administrației, pe lângă subinierrea necesității sancțiunii și a formelor acesteia, trebuie să se mai abordeze și problema publicității sancțiunii.

Există în această privință două puncte de vedere. După o primă opinie în materie de sancționare a funcționarilor administrației de stat publicitatea ar trebuie înlăturată, pentru că o astfel de publicitate ar submina încrederea cetățenilor în administrația de stat. După altă opinie tocmai publicitatea ar da încredere cetățeanului în administrația de stat, aflînd că funcționarii incorecți au fost sancționați.

Socotim că soluția cea mai bună stă într-o dozare a celor două puncte de vedere în raport cu situația concretă a fiecărei abateri săvîrșite de funcționarii administrației de stat. Nu toate abaterile acestor funcționari merită să fie cunoscute de toată lumea. Gradul de publicitate poate să fie restrîns la colectivul din care face parte funcționarul, sau la acela care compune o ramură a administrației de stat. Numai în cazurile deosebite publicitatea trebuie să fie generală.

Capitolul IV

RELAȚIILE SOCIALE ÎN CADRUL ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Generalități

Organele administrației de stat, privite din punct de vedere sociologic, sînt colective de oameni ai muncii între care se stabilesc o serie de relații sociale. O parte dintre aceste relații au o reglementare juridică, altele însă nu au la bază o astfel de reglementare. Astfel în fiecare organ al administrației de stat funcționarii sînt supuși unor norme juridice, care le stabilesc obligațiile pe care le au în raport cu colegii lor de muncă, cu superiorii sau subordonații lor, în îndeplinirea sarcinilor de serviciu sau chiar, în relațiile pe care le au în afara serviciului.

Există însă relații sociale în cadrul acestor colective de muncă care, după cum am mai spus, nu se întemeiază pe reglementarea juridică. Astfel relațiile de subordonare ierarhică, sau relațiile în care autoritatea superiorului, a șefului, sau a unui coleg de muncă este recunoscută pe baza încrederii și a stimei de care aceștia se bucură în cadrul colectivului. Aceste raporturi nu au un caracter formal ca cele reglementate de normele juridice. Despre relațiile sociale care au o reglementare juridică și care privesc pe funcționarii administrației de stat, ne-am ocupat în capitolul precedent. Vom cerceta acum factorii care stau la baza relațiilor sociale care nu au la bază reglementarea juridică.

Cercetarea acestor relații sociale, a factorilor care stau la baza lor și a felului cum pot fi folosite în buna conducere a organelor administrației de stat, prezintă importanță din mai multe puncte de vedere.

Astfel, mai întâi, productivitatea muncii, trebuie să se știe, depinde în mare măsură de psihologia individului în cadrul colectivității în care el lucrează. Din acest punct de vedere trebuie asigurat un climat favorabil relațiilor sociale în cadrul organelor administrației de stat.

Apoi, productivitatea muncii nu depinde numai de cuantumul salariului și în general al recompenselor materiale pe care le primesc funcționarii, ci depinde, în mare măsură, și de condițiile în care lucrează funcționarii, de raportul între muncă și odihnă, de relațiile care există în cadrul colectivului respectiv, de raporturile care există între conducerea organului și funcționarii acestui organ.

Trebuie de asemenea avută în vedere legătura strânsă care există între productivitatea muncii și conștiința socială a îndeplinirii atribuțiilor de către funcționarii administrației de stat, de rolul pe care fiecare funcționar îl are în colectivul respectiv. De bună seamă că acest lucru depinde, în mare măsură de relațiile sociale care există în cadrul organelor administrației de stat.

În paragrafele care urmează ne vom ocupa pe rând de factorii care stau la baza relațiilor sociale care pot să existe în cadrul organelor administrației de stat, relații care, după cum s-a arătat, nu au o bază juridică, și anume de problematica muncii și odihnei funcționarilor administrației de stat și de conducerea organelor administrației de stat.

Secțiunea I-a

RELATIILE SOCIALE NEFORMALE IN CADRUL ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT; FACTORII CARE LE DETERMINA ȘI ROLUL PE CARE IL AU IN INDEPLINIREA SARCINILOR CARE REVIN ACESTOR ORGANE

Colectivul de oameni ai muncii care formează organul administrației de stat se alcătuiește pe baza unor norme juridice care sînt stabilite în afara organului respectiv. Normele juridice respective stabilesc modul de constituire a organelor administrației de stat, felul în care sînt numiți funcționarii acestor organe, îndatoririle lor de serviciu și raporturile dintre acești funcționari în cadrul serviciului, și uneori chiar în afara serviciului.

Acestea sînt normele care determină constituirea grupului de oameni care alcătuiește organul administrației de stat, grup pe care îl denumim formal, datorită tocmai acestui mod de constituire.

Legăturile dintre oamenii care alcătuiesc acest grup se pot stabili și în baza altor factori ca de exemplu domiciliul comun, simpatiile, sau antipatiile personale, anumite interese comune, modul de a petrece timpul liber etc. Pe baza acestor factori se constituie grupuri de oameni care nu mai au caracterul formal ca cele alcătuite în baza normelor juridice. Dezideratul îl constituie coincidența dintre grupul formal și cel neformal.

Grupul neformal, sau acolo unde este vorba de un mare colectiv de muncă, grupurile neformale, pot să se constituie spontan și adesea, dacă nu sînt folosite cele mai bune metode de conducere, aceste grupuri pot dăuna bunului mers al muncii în respectivele organe ale administrației de stat.

În această privință un rol deosebit revine organizațiilor obștești care acționează în cadrul grupului respectiv. De felul cum acționează acestea pentru formarea fizionomiei politice a membrilor grupului depinde și comportarea grupului neformal.

Astfel membrii grupului trebuie educați în sensul îndeplinirii sarcinilor organului administrației de stat din care fac parte membrii grupului. Trebuie folosite metode de apropiere între toți membrii colectivului de muncă prin dezvoltarea tu-

rismului în cadrul grupului, sau prin organizarea unor manifestații sportive, ori a unor întâlniri pentru petrecerea timpului liber.

O mare importanță în formarea unor relații sociale sănătoase în cadrul organelor administrației de stat o are atitudinea conducerii acestor organe față de necesitățile funcționarilor, mai ales a aceloră despre care colectivul respectiv are convingerea necesității ajutorului. În felul acesta se asigură colaborarea membrilor colectivului la îndeplinirea sarcinilor care revin organului respectiv. Acest lucru neputându-se dobîndi în cele mai bune condiții dacă ne întemeiem numai pe raporturile formale de subordonare.

Conducerea organelor administrației de stat trebuie să aibe o atitudine sinceră și plină de solitudine față de problemele care frămîntă colectivul. Fără această atitudine există pericolul creierii unei sciziunii între conducere și colectiv ceea ce dăunează bunului mers al muncii în cadrul administrației de stat.

În cazul manifestărilor de neîncredere în colectiv se adîncește sciziunea în cadrul grupului, apar diferite grupuri formate din persoane „de încredere” ale conducerii respective.

Pentru creierea unor relații sociale normale în cadrul organelor administrației de stat conducerea acestor organe trebuie să aibe deasemeni o atitudine politicoasă și tolerantă față de părerile sau sugestiile subalternilor. Să nu respingă aceste propuneri sau sugestii, să nu-i jignească pe cei care le fac sau nu sînt de acord cu un anumit punct de vedere exprimat de conducere. Subalternii trebuie convinși că nu au dreptate în punctul de vedere pe care îl susțin.

Trebuie notat de asemenea că șeful organului administrației de stat nu trebuie să fie în opoziție cu întreg colectivul, sau cu marea sa majoritate. În asemenea condiții este sigur că numai relațiile formale bazate pe raporturile de subordonare nu vor fi suficiente pentru realizarea în bune condiții a sarcinilor administrației de stat.

Conducătorul organului administrației de stat este dator să informeze colectivul cu care lucrează asupra principalelor sarcini care revin organului respectiv, dacă dorește ca acest colectiv să-și însușească linia de acțiune pe care trebuie să o urmeze acest organ.

În fiecare organ al administrației de stat trebuie creată atmosferă de încredere a funcționarilor în conducerea respectivelor organe. În acest scop conducerea organelor administrației de stat are datoria de a manifesta interes față de nevoile personale ale funcționarilor.

Dobândirea încrederii funcționarilor în conducerea organului respectiv depinde în primul rând de inițiativa conducerii.

Venind de la funcționari gesturile de apropiere pot fi interpretate ca o încercare de lingușire a conducerii. Acest lucru jignește demnitatea personală a funcționarilor, dar lasă și o impresie nefavorabilă asupra celorlalți membri ai colectivului.

Secțiunea II-a

PROBLEMATICA MUNCII ȘI A ODIHNEI FUNCȚIONARULUI ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Problema intensității muncii și a odihnei nu este tipică pentru organele administrației de stat, dar în cadrul științei administrației respectiva problemă trebuie cercetată deoarece prezintă mare importanță pentru buna funcționare a organelor administrației de stat.

Organizarea rațională a muncii în organele administrației de stat asigură realizarea în bune condiții a sarcinilor acestor organe.

De asemeni nu trebuie uitată influența acestei bune organizări a muncii asupra relațiilor sociale din cadrul organelor administrației de stat, relații care au, după cum am văzut, mare importanță în ridicarea productivității muncii în cadrul acestor organe.

Prelungirea timpului de lucru își are limitele sale, de aceea îndeplinirea multiplelor sarcini ale administrației de stat nu se poate realiza numai prin mărirea numărului de ore pe care trebuie să-l presteze funcționarii acestor organe, orice muncă prestată permanent duce la oboseală. Creșterea timpului de lucru nu duce totdeauna la creșterea productivității muncii.

Dimpotrivă de multe ori, reducerea timpului de lucru poate să determine o mărire a randamentului muncii funcționarilor administrației de stat. De aceea se poate spune că raportul just între consumul de energie în procesul muncii și

odihna funcționarului administrației de stat determină, în ultimă instanță rezultatele optime ale muncii acestuia.

Timpul de muncă pe care îl realizează funcționarul trebuie să fie judicios dozat astfel încât acestuia să-i rămână posibilitatea de a se ocupa și de familie, de activitatea obștească și să-și organizeze o odihnă reconfortantă.

Lipsa unei dozări judicioase a muncii și odihnei funcționarului duce la oboseala excesivă a acestuia, fapt care determină în ultimă analiză slăbirea eficienței administrației de stat.

Oboseala excesivă a funcționarului poate fi determinată și de relațiile în care se află funcționarul în cadrul colectivului din care face parte, dar și de caracterul muncii pe care o prestează.

Bunele relații cu colegii de muncă, încrederea conducerii în funcționarul respectiv sînt factorii care tonifică eforturile pe care le face funcționarul în îndeplinirea sarcinilor sale.

Dimpotrivă, cearta cu colegii, neîncrederea șefului, suspiciunea și nemulțumirea acestuia față de eforturile depuse de funcționar, bine înțeles că avem în vedere funcționarul conștiincios, determină oboseala funcționarului și deci scăderea randamentului muncii acestuia.

Oboseala excesivă a funcționarului poate să fie determinată de cauze care rezidă în caracterul muncii pe care acesta o prestează. Astfel încordarea deosebită a atenției și marea responsabilitate pe care o are funcționarul în îndeplinirea sarcinilor sale pot determina oboseala excesivă a funcționarului.

Această cauză este mai frecventă la personalul de conducere, de aceea se mai numește și boala „directorială”.

De asemenea munca pe care funcționarul o prestează în raport direct cu solicitanții serviciului poate determina oboseala excesivă a funcționarului. De aceea se recomandă ca în astfel de cazuri să se procedeze la rotația funcționarilor care îndeplinesc sarcinile de serviciu în raport direct cu solicitanții serviciului respectiv.

Monotonia muncii poate de asemenea să ducă la oboseala funcționarului. Aci trebuie acordată atenția cuvenită prevenirii fenomenelor negative pe care le provoacă rutina administrativă.

Experiența pe care o au funcționarii administrației de stat joacă un mare rol în buna îndeplinire a sarcinilor pe care le

are de îndeplinit administrația de stat. Experiența funcționarilor administrației de stat ajută pe aceștia să distingă aspectele esențiale de cele nesențiale care se ivesc în munca lor. De asemenea o astfel de experiență ușurează colaborarea între diferitele organe ale administrației de stat, precum și colaborarea organelor administrației de stat cu alte organe ale statului. În sfârșit, experiența pe care o au funcționarii administrației de stat imprimă muncii pe care aceștia o prestează, un caracter mecanizat, ceea ce accelerează, în mod neîndoios, îndeplinirea atribuțiilor pe care le au de îndeplinit funcționarii administrației de stat.

Dar aci se află și pericolul efectelor negative ale acestui element al experienței. Exagerarea lui duce la rutina administrativă care elimină gândirea din procesul administrativ și propagă racila birocratismului în administrația de stat.

Funcționarul care lucrează pe baza rutinei este caracterizat de conservatorismul gândirii sale. Acest funcționar va considera totdeauna ca mai bun ceea ce a fost ieri și nu va fi niciodată animat de dorința de a căuta noul și perfecțiunea în munca sa.

Un astfel de funcționar are totdeauna tendința de a clasifica fenomenele și oamenii în mod schematic „alb-negru”, fără a ține seama de combinațiile complexe între diferitele însușiri ale oamenilor și fenomenelor, combinație care impune o apreciere elaborată în mod independent. Un astfel de funcționar nu are capacitatea de a formula judecăți proprii și nu poate să aibe un punct de vedere personal, ceea ce duce fără îndoială la slăbirea capacității sale de a discerne între problemele principale și cele secundare. Funcționarul rutinier nu observă decât ce este tipic pentru el, lucru cu care el s-a obișnuit.

Rutina administrativă produce efecte negative și pe planul relațiilor sociale din cadrul organelor administrației de stat. Astfel funcționarul rutinier manifestă lipsă de obiectivitate în aprecierea colegilor de muncă și nu este capabil să primească critica.

Un astfel de funcționar va fi excesiv de autoritar cu subalternii, căutând să rezolve toate problemele serviciului exclusiv pe baza dispozițiilor pe care le dă acestora.

Pentru a se preveni efectele negative ale monotoniei muncii și ale rutinei administrative este bine să se procedeze

la o rotație a personalului în diferitele funcții ale organelor administrației de stat.

În sfârșit o altă cauză care poate determina oboseala excesivă a funcționarului o constituie amplasarea defectuoasă a locului de muncă. Proasta amplasare a încăperii unde își desfășoară munca funcționarul, insuficiența spațiului, sgomotul și lipsa de lumină sînt factori care duc la oboseala excesivă a funcționarului, de aceea trebuie luate toate măsurile pentru asigurarea unor bune condiții de lucru pentru funcționarii administrației de stat.

Pentru asigurarea odihnei funcționarilor administrației de stat o mare importanță are modul în care este organizat repaosul acestora.

Este bine ca administrația de stat să se îngrijească nu numai de asigurarea unor bune condiții de muncă pentru funcționarii săi, dar, în același timp, să se preocupe și de buna organizare a odihnei acestora. În această privință, administrația împreună cu organizațiile obștești ale funcționarilor trebuie să se îngrijească de educarea funcționarilor în vederea unei organizări judicioase a timpului lor de odihnă și, pe cît posibil, să pună la dispoziția funcționarilor baza materială a unei astfel de organizări a timpului liber (terenuri de sport, săli de gimnastică, biblioteci, săli de spectacol etc.).

Secțiunea III-a

CONDUCĂTORUL ȘI CONSILIERII ÎN ORGANELE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Problema conducătorului sau a șefului este esențială pentru buna desfășurare a activității organelor administrației de stat. De calitățile acestuia depinde în mare măsură realizarea sarcinilor organelor administrației de stat. Un conducător inteligent, energic, perspicace, capabil de a lua hotărîri, cu spirit de inițiativă, cu o atitudine plină de înțelegere și de respect față de subalternii săi va reuși să-și asigure colaborarea tuturor membrilor care formează respectivul colectiv de muncă.

Problema calităților pe care trebuie să le aibe conducătorul unui colectiv de lucru a preocupat mult literatura de specialitate. Nu se poate susține însă că este suficient ca o persoană să îndeplinească anumite calități pentru ca această persoană să fie în orice colectiv de muncă un bun conducător.

Intr-un mediu cu un nivel politic și cultural scăzut un conducător poate obține succese cu metode care în alt mediu pot fi considerate ca dure.

Calitățile personale pentru o anumită funcție depind de mediul în care urmează să fie realizată funcția respectivă. Pentru un anumit mediu puterea de convingere și sollicitudinea șefului sint suficiente pentru realizarea activității de conducere, pentru alt mediu acestea apar ca insuficiente. De aceea trebuie să fie luat în considerare mediul ambiant în care conducătorul își desfășoară activitatea, precum și sarcinile pe care le are de îndeplinit respectivul organ al administrației de stat. Prin urmare problema conducerii organelor administrației de stat trebuie rezolvată în mod diferențiat de la un organ la altul, în raport cu specificul mediului ambiant în care se realizează funcția de conducere, deci în raport cu întreaga complexitate de relații sociale care caracterizează respectivul colectiv de lucru, precum și în raport cu sarcinile care trebuie îndeplinite de acest colectiv.

Este necesar ca între conducător și subordonați să se stabilească relații corecte care să înlesnească executarea hotărîrilor luate de conducere.

Desigur hotărîrile respective au o valoare juridică, și ne-executarea lor de către subordonați poate să atragă sancțiunea.

Dar dacă executarea acestor hotărîri de către funcționari se face numai pe baza acestor considerente nu se poate spune că activitatea respectivului organ al administrației de stat este bună. Această executare are un caracter mecanic, rigid și se limitează la raporturile formale de subordonare între conducător și subalternii săi. Dezideratul este ca deciziile conducerii să fie executate de funcționarii organelor administrației de stat în primul rînd pe baza înțelegerii acestor decizii. Acest lucru se poate obține numai în măsura în care conducătorul organului respectiv se bucură de autoritatea necesară în fața subordonaților săi. Nu este vorba aci de autoritatea formală pe care i-o conferă funcția respectivă și care este precizată de normele juridice care stabilesc atribuțiile funcției respective. Această autoritate formală asigură subordonarea colectivului cu ajutorul sancțiunii care poate să intervină în cazul în care funcționarii nu execută deciziile conducerii.

Pentru asigurarea convingerii în executarea deciziilor conducerii de către funcționari este necesară o autoritate per-

sonală a celui care conduce organul administrației de stat în fața subalternilor săi.

Așa dar dacă nu se poate stabili o listă cu calitățile pe care trebuie să le aibe conducătorul unui organ al administrației de stat, se poate susține fără putință de tăgadă că în realizarea principiului omul potrivit la locul potrivit, este necesară o autoritate personală a conducătorului față de subalternii săi, atunci când cineva ocupă o funcție de conducere într-un organ al administrației de stat.

Dacă este necesară autoritatea personală a conducătorului pentru ca acesta să îndeplinească în mod real funcția de conducere, întrebarea care se pune este aceea de a ști care sînt elementele care determină o astfel de autoritate. Autoritatea personală a conducătorului unui organ al administrației de stat este determinată de trei factori : programul său de activitate, competența sa personală și caracterul relațiilor sale cu subalternii. Vom examina pe rînd acești factori.

§ 1. Programul de activitate al conducătorului

Programul de activitate al organelor administrației de stat nu are în totalitatea sa un caracter predeterminat. Administrația de stat, după cum s-a arătat are sarcina îndeplinirii politicii partidului și a statului în diferitele ramuri sau domenii de activitate. Cine nu înțelege acest lucru nu poate fi un adevărat conducător al unui organ al administrației de stat. Politica partidului și a statului este formulată în diferite documente de partid și de stat. De aceea însușirea acestei politici este condiția esențială a funcției de conducere într-un organ al administrației de stat.

Directivele partidului precum și actele organelor puterii de stat sau ale guvernului nu stabilesc în amănunt tot ce trebuie să facă administrația de stat pentru îndeplinirea acestora. Așa de exemplu programul politic al partidului stabilește sarcina dezvoltării învățămîntului, dar nu arată și nici nu trebuie să arate în toate amănuntele cum să se realizeze această sarcină. Administrația de stat din domeniul respectiv are sarcina de a îndeplini programul respectiv pînă în cele mai mici detalii prin organele de care dispune de la Ministerul Educației și Învățămîntului pînă la cea din urmă școală elementară. De aceea conducătorul oricărui organ al administrației de stat, care poar-

tă răspunderea înlăptuirii programului politic în sectorul său de activitate, trebuie să-și formuleze un program de acivitate clar și cît se poate de concret în vederea realizării valorilor politice prevăzute în programul partidului. Fără un asemenea plan conducătorul nu poate avea o linie conducătoare, sau această linie dacă există se poate dovedi a fi în divergență cu cea urmărită de politica partidului și a statului.

Deciziile conducerii organelor administrației de stat au drept scop realizarea planului prin care se urmărește înlăptuirea politicii partidului și a statului. Autoritatea conducerii va fi reală în măsura în care subalternii săi vor înțelege și își vor însuși programul conducerii. În acest scop este necesar ca la alcătuirea programului de lucru al conducătorului să participe în forme variate, direct sau prin reprezentare, prin consultare sau deliberare, colectivul pe care îl conduce persoana respectivă.

§ 2. Competența personală a conducătorului

Cu cît postul de conducere se află pe o treaptă mai joasă în ierarhia organelor administrației de stat și este mai aproape de executarea materială, este necesar ca persoana care îndeplinește funcția de conducere să cunoască aspectele tehnice ale muncii pe care urmează să o conducă. La eşaloanele superioare este necesară perspectiva dezvoltării sociale și competența politică este primordială față de cea tehnică în aceste funcții. De aceea un bun funcționar nu este totdeauna și un bun ministru.

Oricare ar fi calificarea persoanei care îndeplinește funcția de conducere, această persoană trebuie să cunoască problemele de care se ocupă. Se înțelege că numai în acest fel conducătorul poate să-și alcătuiască un program propriu de acțiune și numai în acest fel își poate asigura autoritatea față de subordonați. În această privință reamintim considerațiile pe care le-am făcut atunci cînd am cercetat problema pregătirii funcționarilor administrației de stat.

În competența personală a conducătorului un loc de seamă îl ocupă capacitatea organizatorică a acestuia. Într-adevăr numai o persoană capabilă să organizeze munca curentă și de perspectivă în cadrul organului administrației de stat poate cu adevărat să îndeplinească funcția de conducere a unui astfel de organ al statului. În sfîrșit conducătorul organului adminis-

trației de stat trebuie să știe cum și când să adopte deciziile. Asupra acestui din urmă aspect vom avea prilejul să vorbim atunci când vom cerceta problema deciziei administrației.

§ 3. Caracterul relațiilor conducătorului cu subalternii săi

Adevărata autoritate a unui conducător al organelor administrației de stat există atunci când personalul unor astfel de organe simte nevoia conducătorului respectiv. Fără îndeplinirea acestei condiții cel mai bun organizator nu-și poate îndeplini sarcinile de conducere a unui colectiv de muncă.

Conducătorul organului administrației de stat nu trebuie să trateze pe subalternii săi „de sus”, ca pe niște oameni cu nivel mai scăzut, inferiori lui. Tratându-i în felul acesta se ridică o barieră între conducător și subalternii săi, fapt care frânează orice inițiativă din partea subalternilor și îi împiedică să participe cu adevărat la realizarea sarcinilor respectivului organ al administrației de stat.

Dar trebuie notat că adevărata autoritate a conducătorului nu se obține printr-o popularitate ieftină, sau dacă personalul îl consideră ca pe „unul de ai noștri” care închide ochii la abaterile săvârșite de subordonați. Nici acel conducător nu este bun dacă face abuz de sancțiuni pentru abaterile subordonaților, autoritatea reală, în relațiile cu subalternii nu trebuie să se bazeze pe teama de sancțiune.

Conducătorul organului administrației de stat trebuie să fie animat de dorința îndeplinirii sarcinilor care revin organului pe care îl conduce, el nu trebuie însă să manifeste un exces de ambiție personală. Excesul de ambiție, setea de putere, monopolizarea distincțiilor îndepărtează pe conducător de colectivul pe care este chemat să-l conducă.

În relațiile cu subalternii conducătorul trebuie să manifeste o atitudine umanitară, să aprecieze obiectiv munca acestora, să sprijine inițiativa pe care o au în îndeplinirea sarcinilor organelor administrației de stat, să aibe o comportare cu adevărat democratică.

În raporturile conducătorului cu subordonații săi se pot distinge două tipuri de conducere, conducerea autocrată și conducerea democratică.

Conducătorul autocrat se caracterizează prin aceea că ia de unul singur hotărâri și cere ca subalternii să i se supună necondiționat, nu informează colectivul asupra planurilor sale

de viitor ci arată numai sarcină imediată care stă în fața colectivului respectiv. Conducătorul autocrat frânează sau stimulează din proprie inițiativă pe subalternii și în cea mai mare parte a timpului acest conducător stă departe de subalternii săi.

Conducătorul autocrat poate fi de mai multe feluri.

Astfel mai întâi acest conducător poate apare ca un conducător sever, conservator convins, care se teme de ziua de mâine. El este adeptul teoriei „slugii și stăpînului” și este gata să recompenseze pe acei funcționari care își cunosc „lungul nasului” el fiind acela care știe cel mai bine ce este „bine” pentru funcționar.

Conducătorul autocrat se mai poate înfățișa sub forma „binevoitorului” care se îngrijește de bunele condiții materiale ale subalternilor săi, pretinzînd ca aceștia trebuie să se mulțumească cu ce au primit, iar conducătorul se poate amesteca „spre binele funcționarului” chiar și în treburile cele mai personale ale acestuia.

În sfîrșit conducătorul autocrat poate apare sub forma nepriceputului care vrea să fie puternic dar nu are încredere în sine. Este înclinat să promoveze pe unul mai slab decît pe unul mai bun pentru ca pe urmă să se vaite că toată lumea se ferește de răspundere.

În opoziție cu autocratul conducătorul democrat se caracterizează prin aceea că nu se teme să exercite atribuțiile ce revin conducerii și să-și asume răspunderea pentru tot ce face. Conducătorul democrat știe să dea indicații clare și motivate, este convingător și nu se dă înapoi de la muncă. Muncește atîta cît trebuie și sancționează sau stimulează pe subalternii săi numai atunci cînd are motive să o facă.

Pe cînd la conducătorul autocrat subalternii acționează numai în baza instrucțiunilor fără o informare de jos, la conducătorul democrat există un schimb de informații de la nivelul superior la cel inferior și invers, ceea ce asigură însușirea deciziilor conducerii de către subalternii ca pe propriile decizii.

§ 4. Stabilirea unui program rațional de activitate pentru conducătorul organelor administrației de stat

Autoritatea personală a conducătorului în organele administrației de stat mai depinde și de productivitatea muncii sale, sau mai degrabă a eficienței acestei munci. Felul în care muncește

și cât muncește conducătorul este un factor care stimulează sau dimpotrivă face să lincezească activitatea subordonaților.

Productivitatea muncii în administrația de stat are un caracter deosebit. Această muncă necesită o permanentă activitate organizatorică ceea ce implică un anumit stil de muncă. O astfel de muncă poate fi ușurată prin dozarea rațională a muncii și odihnei.

Conducătorul nu trebuie să se ocupe de problemele de amănunt întâmplătoare, sau cu caracter tehnic, ci trebuie să rezolve numai problemele de ansamblu și de concepție. Organizarea rațională a muncii conducătorului înseamnă în primul rând ca acesta să aibe o idee clară despre principalele probleme ale organului pe care îl conduce.

Preocuparea conducătorului de toate problemele administrației respective îl obosește și un astfel de conducător surmenat este artăgos și determină surescitarea în raporturile sale cu subalternii. Conducătorul trebuie să rezolve numai acele probleme importante pe care nu le poate încredința subalternilor săi.

Aceasta îi asigură conducerea într-o stare calmă, echilibrată.

În practică însă se întâmplă adesea ca șefii organelor administrației de stat să concentreze toate problemele acestor organe, ceea ce duce la târăgănarea rezolvării acestora și la surmenajul respectivilor conducători. Astfel de conducători iau hotărâri pripite și caută să creeze aparența că ei rezolvă totul și că prin aceasta sînt de neînlocuit.

Un bun conducător nu trebuie apreciat după numărul orelor de muncă pe care le realizează și după gradul de oboseală pe care îl atinge în urma acestei prestări a muncii, ci după rezultatele muncii sale.

Supraaglomerarea cu sarcini a conducătorilor organelor administrației de stat mai are și un alt efect negativ. Printr-o astfel de practică ceilalți funcționari ai organului administrației de stat respective sînt îndepărtați de la activitatea mai importantă a organului ceea ce determină slăbirea, dacă nu anihilarea spiritului de inițiativă la acești funcționari. Conducătorul în astfel de cazuri ia hotărâri pe baza unor informații superficiale și fără antrenarea colectivului în pregătirea și adoptarea deciziilor.

Este bine, în vederea degrevării conducătorului de prea multe sarcini, să fie numit un adjunct al acestuia, sau în cazul organelor administrației de stat cu atribuții mai restrânse, conducătorii acestor organe să fie ajutați în activitatea lor de un funcționar cu grad mai înalt.

Conducătorul este bine să se ocupe cu principalele probleme care formează competența respectivului organ al administrației de stat, iar adjunctul său să coordoneze activitatea interioară a organului, sau ceea ce denumim noi administrația interioară a respectivului organ.

Conducătorii organelor administrației de stat trebuie să asigure contactul periodic și organizat cu întreg personalul și cu șefii diferitelor sectoare de activitate, atunci când organele administrației de stat au o asemenea structură interioară.

De asemenea conducătorii organelor administrației de stat trebuie să-și organizeze în mod riguros contactul cu publicul, respectând cu rigurozitate orele de audiență, altfel se subminează încrederea cetățenilor în activitatea organului respectiv.

Organele administrației de stat cu o activitate mai amplă și cu personal numeros trebuie să aibe un secretariat al conducătorilor respectivelor organe pentru deservirea acestora. Secretariatul conducătorului are sarcina de a culege materialele care îl interesează pe acesta, de a pregăti din punct de vedere formal și tehnic proiectele de decizii pe care le va lua conducerea organelor respective, de a transmite aceste decizii verigilor subordonate care trebuie să le pună în executare și de a acorda ajutorul necesar conducătorului în organizarea muncii sale.

Pentru asigurarea luării unor decizii fundamentale conducătorii organelor administrației de stat trebuie să-și asigure colaborarea funcționarilor subordonați și care îndeplinesc diferite atribuții în cadrul respectivelor organe ale administrației de stat.

Asupra acestei probleme vom mai avea prilejul să discutăm când vom cerceta decizia administrativă și tehnica adoptării acestei decizii.

TITLUL V

DECIZIA ADMINISTRATIVA

Capitolul I

NATURA DECIZIEI ADMINISTRATIVE

Generalități

Decizia în general este un element indispensabil al coeziunii și al duratei oricărei activități umane.

Decizia poate fi definită ca terminarea normală a deliberării într-un act voluntar. Definită astfel decizia în general cuprinde două principale elemente: înțelegerea și voința. Înainte de a cerceta aceste elemente ale deciziei se impun câteva precizări.

Trebuie arătat mai întâi că decizia nu este numai elementul unei acțiuni ci ea însăși este o acțiune, un act uman. Așa de exemplu decizia primarului de a sancționa o contravenție, sau decizia unui comitet executiv de a impune o conduită obligatorie în localitatea unde funcționează respectivul comitet sînt acțiuni ale unor oameni.

Spre deosebire însă de executare, decizia nu implică acte materiale. Cu toate acestea decizia implică o veritabilă forță care acționează nu este numai o virtualitate. Acest lucru se poate observa deosebit de clar din consecințele violării unei decizii. Nerespectarea unei decizii luate de un organ al administrației de stat atrage după sine o sursă de sancțiuni care se pot aplica celor care o nesocotesc. Așa dar decizia este un act, o acțiune umană. Care este scopul acestui act ?

În acțiunile lor oamenii se văd puși în situația de distinge scopurile pe care le urmăresc și mijloacele pe care le vor folosi pentru atingerea acestor scopuri. De remarcat este faptul că numărul și varietatea acțiunilor umane este în permanentă

creștere, dezvoltându-se totodată și numărul scopurilor urmărite de om dar și acela al mijloacelor disponibile pentru realizarea acestor scopuri. Sînt oare toate scopurile urmărite de om realizabile și toate mijloacele utilizabile? În multe cazuri acest lucru nu este posibil. Din această cauză omul trebuie să procedeze la o alegere, să facă ceea ce se cheamă o opțiune. Alegerea aceasta este obiectul deciziei umane. A opera o alegere de scopuri și mijloace, iată ce urmărește decizia umană.

Decizia trebuie însă să fie deosebită de speculația intelectuală deoarece atîta vreme cît stadiul analizei, al judecății n-a fost depășit, atîta vreme cît alegerea posibilităților de acțiune n-a fost operată, nu există încă decizie. Dar nici ceea ce urmează imediat alegerii, și care este executarea, nu este decizie.

Așadar decizia apare ca actul, sau acțiunea omului prin care se operează alegerea între diferitele posibilități de acțiune.

De aceea se poate spune că cine nu are de ales nu decide, acțiunea sa fiind pur și simplu o executare.

Alegerea care se operează în actul deciziei implică folosirea unor criterii. Criteriile respective nu sînt fixe. Ele evoluează de la o epocă la alta, de la o orînduire socială la alta, de la o clasă socială la alta, în cadrul aceleiași orînduiri, în funcție de condițiile materiale de existență ale oamenilor, de ideologie, de concepțiile lor și de gîndirea lor. Ideologia dominantă într-o societate dată propagă anumite scopuri și condamnă altele, admite sau respinge anumite mijloace. Cînd aceste concepții urmează să se transforme în norme-juridice ele orientează alegerea și limitează posibilitățile. Astfel se fixează un anumit cadru cu un contur mai ferm sau mai flexibil în care acționează opțiunile oamenilor.

Decizia se poate referi la cele mai variate obiecte, iar criteriile desigur trebuie să se raporteze la aceste obiecte.

Secțiunea I-a ELEMENTELE DECIZIEI

§ 1. Înțelegerea

Înțelegerea ca elementul deciziei are ca obiect fenomenele raționale dar și pe cele de ordin emoțional sau psihic. Intr-adevăr a înțelege înseamnă a concepe, a judeca a raționa.

Dar înțelegerea ca element al deciziei umane rezidă uneori și în emoții sentimente ș.a. De aceea decizia umană nu trebuie concepută în exclusivitate ca un fenomen pur rațional, ci trebuie văzută în raport cu toate facultățile umane, atât cu cele raționale cât și cu cele non raționale.

Înțelegerea ca element al deciziei trebuie concepută ca o totalitate de procedee care pot să fie grupate în cadrul general al deliberării.

§ 2. Deliberarea și etapele sale

Deliberarea are un sens larg care cuprinde două elemente, discuția și decizia și un sens restrâns care cuprinde numai discuția. În cercetarea noastră avem în vedere acest din urmă sens al deliberării.

Esențial deliberarea cuprinde următoarele trei etape :

- a) Determinarea obiectului deciziei care va fi luată.
- b) Analiza pe care o face subiectul deliberării.
- c) Formularea propunerilor și a măsurilor care urmează a fi luate.

a) *Determinarea obiectului deciziei care va fi luată.*

Obiectul deciziei care urmează a fi luată poate fi un scop general, sau un obiectiv care se definește ca o etapă care trebuie să conducă la scopul sau țelul final.

Selectarea unui scop final sau a unui obiectiv este dictată de diferite cauze care pot fi colective sau individuale, economice, sociale, politice.

b) *Analiza pe care o face subiectul deliberării.*

Subiectul deliberării strânge date, le ansamblează, le ierarhizează și le sistematizează. Aci intervine acțiunea subiectului care interpretează aceste date. Teoretic interpretarea ar trebui să fie obiectivă. În realitate un anumit subiectivism nu lipsește niciodată în luarea deciziilor. De aceea se poate spune că veritabilul obiect al deliberării îl constituie formarea unei opinii cu privire la acțiunea care se va întreprinde. Această opinie implică un raport între scopul urmărit și mijloacele folosite pentru atingerea lui.

c) *Formularea propunerilor și a măsurilor care urmează să fie luate.*

Sistematizarea datelor culese, raportarea lor în scopul urmărit duc la înțelegerea căii de urmat, a ceea ce trebuie făcut.

Este o operație complexă care cuprinde cunoașterea mijloacelor ce trebuie folosite precum și evaluarea șanselor de reușită a acțiunii ce urmează a fi întreprinsă.

Cu cât analiza va fi mai minuțioasă și mai obiectivă cu atât se va putea spera mai mult că viața va confirma calculul nostru, iar riscurile eșecului vor fi mai reduse. Oricare ar fi gradul de aproximație, totdeauna trebuie să fie bine cântărite șansele de reușită ale acțiunii pe care o avem în vedere. Această apreciere constituie ultima etapă a deliberării.

Dar a delibera nu înseamnă încă a decide. Acest lucru ne arată, dacă ne referim la compoziția diferitelor organe, că poate fi diferită compoziția organului de deliberare de aceea a organului de decizie.

Așa dar participanții la deliberare pot fi grupați în două categorii. Mai întâi sînt acele persoane care participă la analiza problemei, fac propuneri de soluționare, dau diferite avize cu privire la soluționarea problemei respective, dar nu au vot deliberativ. Cu alte cuvinte participarea lor se limitează la clarificarea laturilor problemei care face obiectul deciziei dar nu participă la luarea deciziei.

A doua categorie de persoane o formează cei care participă efectiv la luarea deciziei. Prin urmare, dacă avem în vedere structura organelor care participă la elaborarea deciziei, aceste organe se diferențiază, unele participînd la analiza problemelor altele au competența de a emite deciziile.

Se pune probleme de a ști care este rațiunea participării la deliberare a persoanelor care nu au decît un vot consultativ.

Două sînt cauzele care determină această participare.

Mai întâi complexitatea mereu crescîndă a vieții și diviziunea corespunzătoare a funcțiilor sociale fac ca cei care decid să nu poată stăpîni, în mod necesar, ansamblul datelor care se referă la diferitele probleme care trebuie să fie rezolvate în deplină cunoștință de cauză. Din această cauză pentru înțelegerea lucrurilor, pentru clarificarea lor, în vederea opțiunii pentru anumite scopuri și în vederea alegerii mijloacelor, este necesar să se recurgă la părerile tehnicienilor, adică la

părerea celor care cunosc natura lucrurilor care fac obiectul deciziei ce va fi luată. Aceasta explică necesitatea cuprinderii în structura administrației de stat a unor organisme de studii și de cercetare în diferitele domenii de activitate. De asemenea participarea în diferitele organe ale administrației de stat a specialiștilor. Aceasta este rațiunea participării acestor persoane la deliberare, și din această cauză nu se pune problema de a li-se conferi dreptul de a decide.

O a doua cauză a participării la deliberare, a unor persoane sau a unor organe, sau organizații care au numai vot consultativ rezidă în reprezentarea socială. Într-adevăr dezvoltarea democrației face necesar consimțământul celor interesați înainte de a se lua o decizie care se referă la aceștia. De aceea este de dorit ca totdeauna înainte de a se lua o decizie să se obțină acordul prealabil al celor interesați. Valoarea deciziei care se ia depinde de realitatea deliberării sub aspectul participării celor interesați sau a reprezentanților acestora, de comportarea activă a acestor reprezentanți și de responsabilitatea pe care înțeleg să o aibă pentru îndeplinirea mandatului pe care l-au primit.

Desigur că participarea pe baza acestei reprezentări sociale poate să se extindă și la luarea deciziei. Tot așa și în cazul participării tehnicienilor.

Oricum ceea ce este esențial este faptul necesității unei deliberări colective. Administrația de stat este organic legată de realizarea intereselor oamenilor muncii, pe baza cunoașterii multilaterale a realității, a intereselor acestor mase, de aceea decizia administrativă nu poate să fie rodul unei deliberări individuale, ci trebuie să fie rezultatul deliberării colegiale.

Metodele deliberării. Metodele deliberării au ca obiect orientarea examinării problemei care face obiectul deciziei, urmărindu-se clarificarea consecințelor și reglându-se cursul discuțiilor.

Desigur metodele deliberării sînt multiple și se diferențiază după natura organului care deliberază, care poate să fie un organ omogen sau eterogen, după obiectul deliberărilor și după raportul în care se găsesc cei care deliberază cu cei care decid.

Există însă cîteva elemente comune oricărui deliberări.

Astfel mai întâi, trebuie să se delimiteze câmpul de analiză, stabilindu-se normele științifice, tehnice și juridice care trebuie să fie respectate și aplicate în rezolvarea problemei care face obiectul deciziei. Pentru a se delibera eficient și în deplină cunoștință de cauză trebuie să știm să situăm problema în coordonatele sale.

Odată delimitat acest câmp de analiză trebuie stabilită o anumită procedură după care urmează să se facă deliberarea, dacă acest lucru nu este fixat prin lege.

Un alt element comun oricărei deliberări îl constituie metodele întrebuintate pentru stringerea datelor științifice și a datelor concrete în cazurile de speță. În oricare domeniu s-ar proceda la luarea unei decizii este necesară stringerea acestor date.

Orice deliberare utilizează o terminologie anumită, mai ales atunci când organul care deliberază, sau participanții la deliberare au o activitate cu oarecare continuitate. În această privință trebuie notată și existența chiar a unei proceduri de deliberare și a unei linii de gândire. Elementul tactic al fiecărui deliberant este foarte important. Fiecare deliberant trebuie să vegheze la structura demonstrației sale, la alegerea argumentelor, a ordinei în care sînt prezentate și a momentului prezentării. Toate acestea au o mare importanță în convingerea celorlalți participanți și la formarea înțelegerii problemei în vederea rezolvării acesteia. Mai trebuie notat în această privință că un prestigiu cîștigat printr-o îndelungată experiență are un mare rol în deliberare.

Sintetizînd acum cele spuse mai sus despre deliberare, ca modalitate de realizare a înțelegerii, putem arăta că deliberarea dintr-o parte contemplă trecutul, pentru că cercetează toate aspectele problemei, în trecutul și în prezentul său, iar din alta se îndreaptă spre viitor, căutîndu-i rezolvarea. Aci însă intervine cel de al doilea element al deciziei, voința.

§ 2. Voința

Oricare ar fi forța de pătrundere a unei analize și oricare ar fi claritatea opiniei ce se formează cu privire la scopul urmărit, sau la obiectivul urmărit și mijloacele ce trebuie folosite pentru atingerea acestora, oamenii au nevoie de o hotărîre care să determine acțiunea într-un anumit sens.

Această deterimnare este expresia unei voințe.

Voința este impulsul care determină individul să acționeze într-un anumit sens, care-l face să treacă de la dispoziția de acționa la acțiunea însăși.

Voința are ca efect eliberarea energiilor umane, psihice, morale și intelectuale, făcându-le disponibile într-un scop determinat, în sensul realizării scopului sau obiectivului propus. În acest fel voința apare ca un element esențial al deciziei. Atunci când ne referim la decizia administrativă trebuie să subliniem faptul că voința pe care o cuprinde respectiva decizie se manifestă în exercitarea puterii statului. Acest lucru înseamnă că anumiți oameni au dreptul de a decide asupra soartei altor oameni, voința lor fiind asigurată de forța de constrângere a statului în cazul în care cei cărora se adresează această voință nu i s-ar supune.

Întrebarea care se pune este aceea de a ști ce anume determină voința celor care decid. În această privință, în lumina celor arătate mai sus. se desprinde concluzia că voința celor care decid este determinată de înțelegere, celălalt element component al deciziei, a cărei determinare am cercetat-o.

La început voința apare ca un influx, ca o infuzie, ca o energie mobilizatoare, nu ca un fenomen de analiză. Desigur că voința se poate disciplina. În felul acesta voința poate deveni metodică.

Spre deosebire de înțelegere, pe care o putem găsi și la persoane care nu iau parte la emiterea deciziei, voința nu se află decât la nivelul celor care decid. De aci importanța acestui factor al deciziei. Fiecare decizie comportă riscul de a vedea că acțiunea întreprinsă este sortită eșecului, că nu-și atinge scopul, sau obiectivul propus. De aci responsabilitățile care apasă pe umerii celor care iau decizii, care manifestă voința cuprinsă în decizie. Responsabilitatea poate să fie politică, atunci când este vorba de asigura o linie de conduită. Responsabilitatea poate să fie tehnică, atunci când este vorba de utilizarea mijloacelor în vederea realizării unui scop, sau a unui obiectiv. Totdeauna însă responsabilitatea apasă pe umerii celui care are puterea de a impune voința sa, nu asupra celor care se limitează numai la deliberare.

Ce calități se cer voinței ?

Voința implică importante calități morale. Voința trebuie să se bazeze pe perspicacitate. Cei care sînt chemați să decidă trebuie să știe ce să ceară deliberanților. Aceștia se pot pierde în discuții fără să ajungă la vreo concluzie. De aceea cei care au voința trebuie să știe să folosească înțelegerea.

Apoi cei care decid trebuie să știe să surmonteze teama riscului care paralizează orice acțiune. În procesul deciziei se cere înainte de toate un spirit hotărît. Fără acest spirit ceea ce pare voință nu este decît o veleitate.

§ 3. Modul de fuzionare a celor două elemente ale deciziei

Înțelegerea și voința, cele două elemente ale deciziei nu se situează pe același plan. Înțelegerea face apel la judecări pe cînd voința ține de caracter. Între cele două elemente trebuie să existe o succesiune logică. Într-o decizie bine construită deliberarea trebuie să preceadă voința. Voința ca să fie fondată trebuie să se sprijine pe înțelegere, pe judecată. Înțelegerea însăși, ca element al deciziei se justifică prin scopul urmărit. Ea apare și este cercetată în vederea unui sfîrșit, a unui scop și pentru acest lucru trebuie să se facă apel la voință.

La rîndul său voința implică un spirit hotărît, dar ea trebuie să se fundamenteze pe înțelepciunea înțelegerii. De aceea cel ce vrea să decidă în deplină cunoștință de cauză trebuie să confrunte voința sa cu rezultatul deliberării. În această fuziune acelor două elemente ale deciziei stă garanția reușitei acesteia.

Pot însă interveni împrejurări care să anihileze fuziunea firească a celor două elemente. Astfel o acțiune firească se poate izbi de impulsul celui care trebuie să decidă și nu o face, sau se poate lovi de obstacolul înțelegerii.

La orice om rezonabil există tendința de a asculta de sfatul celor care au studiat problema și cunosc toate datele acesteia.

În cazul în care trebuie să ia o decizie respectivul își fundamentează voința sa pe sfatul dat. Se pot însă ivi cazuri în care cel care decide nu vrea, sau nu ține suficient cont de rezultatele deliberării. În această privință dezacordul se poate datora unor cauze multiple. Pot exista diferite presiuni asu-

pra celui care decide, sau există un interes personal care-l oprește să dea curs rezolvării cerute de deliberare. Se poate ca cel care trebuie să decidă să nu aibe forța de caracter pentru a recurge la mijloacele propuse de deliberare, sau să fie frapat de disproporția care există între mijloacele propuse și scopul urmărit.

Dezacordul poate interveni și pe planul deliberării și poate să fie chiar imputabil acesteia. Astfel se poate întâmpla ca deliberarea să fi fost superficială sau tendențioasă. Se poate ca deliberarea să nu fi fost bine făcută astfel încât n-a reușit să convingă pe cel care decide.

Se mai poate întâmpla ca din deliberare să rezulte păreri diferite, ceea ce poate deruta pe cel care decide. De aceea nu trebuie să se tragă concluzia că în orice deliberare este neapărat necesară unanimitatea de vederi. În cadrul deliberării se pot ivi diferite opinii, trebuie ca ele să fie clar expuse și argumentate astfel încât cel care decide să poată să-și dea seama și să aleagă între soluțiile propuse.

Prin acest labirint de comportamente a celor care participă, într-un fel sau altul, la elaborarea deciziei își face loc decizia. Dialectica înțelegerii și voinței de unde ia naștere decizia se rezumă la dezbateră interioară a celui, sau celor care au sarcina de a decide.

Secțiunea II-a

DECIZIA ȘI TIMPUL

Timpul exprimă mișcarea, schimbarea prin care prezentul devine trecut. Pentru decizie viitorul este esențialul. Decizia este o previziune care se referă la actele pe care omul le va efectua. Decizia, așa dar, este o proiectare a prezentului în viitor, sau dacă se vrea, decizia este o interpretare a trecutului și o concepție a prezetului plasată în viitor.

Decizia domină evenimentele, în sensul că este corespunzătoare acestora, numai în măsura în care ea se supune acestor evenimente.

Sînt evenimentele respective pasagere sau durabile? A venit momentul de acționa asupra lor? Iată probleme în

legătură cu timpul pe care trebuie să le rezolve cel care ia decizia. În acest sens se poate spune despre o decizie bună, că este o decizie venită la timp.

Importanța timpului relativ la decizie se vede și în concepțiile, în mentalitatea celui care ia decizia. În acest fel se poate spune despre cineva că a luat o decizie care denotă o mentalitate învechită, o concepție învechită.

Factorul timp prezintă importanță în raport cu cele două elemente ale deciziei, înțelegerea și voința. Astfel timpul nu așteaptă ca oamenii să-l înțeleagă și de asemeni se poate întâmpla ca voința să intervină, când situațiile la care se referă decizia au fost depășite. De aceea trebuie ca cei care compun organele administrației de stat competente să ia decizii în diferite domenii de activitate, trebuie să fie oameni cu o bună pregătire politică și profesională, oameni care să sesizeze nevoile timpului în care trăiesc.

Privită sub aspectul punerii ei în acțiune factorul timp are de asemeni mare importanță, deoarece decalajul de timp între luarea deciziei și punerea sa în acțiune poate să atragă după sine consecințe nefaste.

Dacă pentru fiecare decizie trebuie să existe un timp potrivit, adică un moment propice în care trebuie luată decizia, deci un timp al deciziei, există totodată, pentru fiecare decizie, o anumită decizie a timpului. Într-adevăr, fiecare decizie va fi verificată de timp în ceea ce privește justetea acesteia. Timpul este cel care verifică justetea deciziilor. O decizie bine chibzuită și luată la timp, devine un element al unei noi decizii. În felul acesta se vedește calitatea deciziei de a fi un act uman care se inserează în înlănțuirea fenomenelor asupra cărora omul acționează și pe care, atunci când le cunoaște și când acționează la timp, le poate stăpîni, le poate determina o anumită evoluție.

Secțiunea III-a

NATURA DECIZIEI ADMINISTRATIVE

Trăsăturile pe care le-am cercetat mai înainte se referă la toate deciziile pe care le iau oamenii.

Decizia administrativă este o specie a deciziei luate în general și ea prezintă și aceasta trăsăturile genului, dar are

în același timp diferențe specifice care o caracterizează față de alte specii ale deciziei umane.

În primul rând trebuie precizat că există două mari categorii de decizii administrative :

1. Decizii care privesc administrația internă. Aceste decizii se referă la organizarea lăuntrică a administrației de stat. Sînt decizii care se iau în legătură cu amenajarea interioară a organelor administrației de stat. Aceste decizii administrative arată mai ales cum este constituită administrația de stat.

1. Decizii care privesc administrația externă, adică decizii care înlesnesc, sau prin care se realizează acțiunea administrației în raport cu alții nu în raport cu sine însăși. Aceste decizii arată cum funcționează administrația de stat și ce sarcini are ea de îndeplinit.

Această categorie de decizii ne interesează în primul rând pentru că cu ajutorul acestora se realizează administrația de stat ca formă fundamentală de activitate a statului socialist.

De asemeni acestor decizii li-se aplică regimul juridic specific al actelor administrative, care se studiază la dreptul administrativ.

§ 1. Obiectul deciziei administrative

Înțelegerea obiectului deciziei administrative depinde de caracterizarea acestei decizii. Într-adevăr ceea ce caracterizează decizia administrativă este folosirea puterii de stat. Se poate spune că puterea de stat este coloana vertebrală a deciziei administrative. Ca și la corpul omenesc, coloana vertebrală a vieții de stat are anumite inflexiuni, eea constituie o axă a mișcării. De aceea concepția asupra deciziei administrative trebuie să fie îndreptată spre funcționalitatea acesteia nu spre conținutul material al ei.

Într-adevăr este foarte greu să se delimiteze materiile care fac obiectul deciziei administrative. Dacă am vrea să arătăm materiile de care se ocupă administrația de stat este a face o tautologie, pentru că administrația de stat se ocupă de tot ceea ce interesează colectivitatea, pe care este chemată să o slujească.

De aceea putem spune că obiectul acțiunii administrative și deci obiectul deciziei administrative, constă în realizarea voinței politice a națiunii noastre socialiste, așa cum este ea de-

terminată de organele puterii de stat, pe baza rolului conducător al partidului.

Voința politică pe care trebuie să o realizeze deciziile administrative constă, în primul rînd, în formularea directivelor de partid, partidul avînd în societatea noastră, pe baza constituției, rolul de forță politică conducătoare.

În al doilea rînd, pe baza acestor directive, voința politică pe care o realizează deciziile administrative este determinată prin acțiunea organelor puterii de stat. Actele pe care le fac aceste organe ale puterii statului trebuie să fie aduse la îndeplinire de administrația de stat. Deci îndeplinirea acestor măsuri politice constituie obiectul deciziei administrative.

Ce cuprinde această voință politică pe care o realizează deciziile administrative ?

Voința politică, pe care trebuie să o realizeze deciziile administrative, constă în îmbinarea a două elemente esențiale: interesele generale ale poporului nostru și legalitatea socialistă.

Interesul general, sau interesul public pe care trebuie să-l slujească administrația de stat, prin deciziile pe care le ia, constituie un ansamblu de interese a căror apărare și promovare sînt judecate a fi o chestiune a întregii colectivități socialiste, sau a unei colectivități locale, dacă este vorba de deciziile organelor locale ale administrației de stat.

Această judecată este dedusă pe baza directivelor de partid.

Satisfacerea interesului general profită tuturor membrilor colectivității, națiunii noastre socialiste, cînd este vorba de organele centrale ale administrației de stat, sau colectivităților locale, cînd avem de a face cu organele locale ale administrației de stat.

Decizia administrativă este așa dar în ultimă analiză, mijlocul de realizare a acestui interes general.

Celălalt element al voinței politice este legalitatea socialistă. În ce constă acest element ?

Decizia administrativă trebuie să realizeze interesul general, dar acest interes trebuie să fie ordonat într-un anumit fel de anumite norme juridice prestabilite. Folosirea puterii de stat se face în baza unor norme juridice, iar decizia administrativă trebuie să se înscrie într-un anumit cadru legal.

Așa dar decizia administrativă are o dublă subordonare, subordonarea față de interesul general și subordonarea față de legalitatea socialistă.

Din această caracteristică a deciziei administrative reiese că administrația de stat nu poate ea însăși să determine voința politică, aceasta fiind de competența organelor de partid și a organelor puterii de stat.

Așa cum am arătat atunci când am caracterizat faptul administrativ, subliniind subordonarea acestuia față de valori politice stabilite în afara administrației de stat, evidențiem acum, când analizăm decizia administrativă, caracterul subordonat al acesteia față de valorile politice, stabilite de organele de partid și de organele puterii de stat.

Trebuie însă precizat că acțiunea administrației și decizia administrativă nu se reduce la rolul de simplu executant, față de valorile politice care sînt determinate în afara organelor administrației de stat.

Aceasta mai ales atunci când funcționarii administrației de stat sînt persoane cu înaltă pregătire politică și profesională. Această pregătire le dă posibilitatea să înțeleagă și să desprindă nevoile vieții sociale, să sesizeze problemele care frământă masele populare. Înțelegînd aceste nevoi, intervenind pentru rezolvarea lor, acțiunea organelor administrației de stat capătă un sens politic. Dar aceasta nu înseamnă că organele administrației de stat se substituie organelor de partid sau organelor puterii de stat stabilind valori politice. Este deci greșit să se vadă în organele administrației de stat niște simple automate care execută hotărîrile organelor de partid și ale organelor puterii de stat, dar este tot așa de greșit să se atribuie administrației de stat un motor propriu care să determine valorile politice.

În acest caracter de înțelegere proprie a necesităților acțiunilor sale dar și în determinarea străină a acestor acțiuni rezidă caracterul specific al deciziei administrative. Înțelegerea este un fenomen intern al administrației de stat, administrația de stat dă un sens politic lucrurilor prin deciziile pe care le ia. Voința cuprinsă în deciziile administrației are un caracter exterior, deoarece este derivată din interesul general formulat de organele de partid și de organele puterii de stat. În acest sens se poate vorbi de o autonomie a deciziei administrative, dar niciodată de o independență a acesteia. Aceasta deoarece o administrație care se consideră un scop în sine comite o gravă eroare. Expresia acestui caracter al deciziei administrative îl constituie acei șefi ai administrației de stat, de exem-

plu organele locale ale administrației de stat, sau șeful guvernului, sau alți membri ai guvernului, care îndeplinesc și diferite sarcini pe linie de partid, au și calitatea de deputați în organele puterii de stat și în același timp au și calitatea de șefi ai unor organe ale administrației de stat.

Capitolul II

CONDIȚIILE DECIZIEI ADMINISTRATIVE

Generalități

După cum am văzut, din cele arătate în capitolul precedent, obiectul acțiunii administrative este de a realiza voința politică așa cum este ea determinată de organele de partid și de organele puterii de stat. Decizia administrativă are în acest fel ca obiect alegerea obiectivelor și a mijloacelor acțiunii administrative.

Problema care se pune este aceea de a ști care sînt condițiile acestei alegeri.

Ca la orice decizie și la decizia administrativă trebuie să fie reunite cele două elemente, înțelegerea și voința. La decizia administrativă cele două elemente apar în dualitatea : legalitate-oportunitate.

Secțiunea I-a

LEGALITATEA ȘI OPORTUNITATEA, ELEMENTE ALE DECIZIEI ADMINISTRATIVE

Legea reglementează acțiunea organelor administrației de stat, dar nu o face și nici nu trebuie acest lucru, în mod amănunțit. Prescrierea acțiunii administrative pînă la cele mai mici amănunte, ar duce la paralizarea vieții publice. Administrația de stat ar fi redusă la funcția unui automat ale cărui acțiuni sînt dinainte stabilite și care nu poate face nimic altceva decît ce cuprinde acest program prestabilit. În felul acesta administrația de stat ar fi lipsită de orice inițiativă și ar sfîrși ca orice corp sclerosat, nereușind să facă față nevoilor societății. De aceea este necesară supunerea acțiunii administrative față de lege dar, în același timp este tot așa de nece-

sar să se lase organele administrației de stat posibilitatea de a aprecia condițiile în care are loc intervenția sa. Această posibilitate de apreciere, sau acest drept de apreciere pe care trebuie să-l aibă organele administrației de stat, în exercitarea atribuțiilor lor, nu este altceva decît o libertate de alegere care li-se dă acestor organe în îndeplinirea sarcinilor pe care le au. Această posibilitate de alegere, această libertate de apreciere este condiția unei administrații de stat realiste.

Din această caracteristică a acțiunii organelor administrației de stat, care se îndeplinește prin actele administrative, decurge caracteristica dreptului aplicabil acestora, dreptul administrativ, față de dreptul civil. Dreptul civil este mult mai riguros, în sensul reglementării mai amănunțite a liniei de urmat de către subiectele de drept. În acțiunea administrativă, supusă dreptului administrativ, libertatea de apreciere a organelor administrației de stat, nu face să fie necesară această amănunțită reglementare.

Spre deosebire de subiectele de drept civil, care acționează în scopul realizării intereselor lor, bineînțeles cu respectarea intereselor generale, organele administrației de stat, ca subiecte de drept administrativ nu acționează decît în realizarea interesului general. De aceea o astfel de acțiune a organelor administrației de stat, care se realizează prin decizia administrativă are în conținutul său legalitatea. Legalitatea acțiunii respective stă tocmai în realizarea interesului general. Administrația nu acționează decît pe baza indicațiilor date de organele de partid, partidul fiind forța politică conducătoare în societatea noastră. Administrația nu dispune de o autonomie de voință cu privire la scopurile acțiunii sale, așa cum se în cazul subiectelor de drept civil, care dispun de această autonomie.

Scopul interesului public pe care sînt chemate să-l slujească organele administrației de stat este totdeauna un element de legalitate al deciziilor acestor organe.

Mijloacele de acțiune pe care înțeleg să le folosească organele administrației de stat relevă oportunitatea deciziei administrative.

Așa dar decizia administrativă prezintă acest aspect specific prin aceea că scopul nu este al său, este un scop care relevă interesul general, interesul public, dar mijloacele sînt în bună măsură lăsate la alegerea sa.

De aceea se poate spune că scopul interesului public este totdeauna impus organelor administrației de stat, pe când alegerea mijloacelor este lăsată mai mult sau mai puțin pe seama acestor organe.

Din această caracteristică decurg unele consecințe relativ la decizia administrativă :

În primul rând, din cele arătate mai înainte, se desprinde concluzia că nu se poate vorbi de adevărata decizie administrativă decât atunci când este vorba de operarea unei alegeri, a unei opțiuni pe care o face un organ al administrației de stat, când emite o astfel de decizie. Atunci când legea ordonă tot ce trebuie să facă organele administrației de stat și nu lasă acestor organe dreptul de a aprecia mijloacele, nu se poate vorbi de decizie administrativă. În acest din urmă caz sîntem pur și simplu în domeniul executării.

Aceste cazuri sînt însă extrem de rare în activitatea organelor administrației de stat.

În al doilea rând, dacă este vorba de o alegere pe care o fac organele administrației de stat, atunci când emit decizia administrativă, această alegere nu se situează la nivelul scopului, ci privește mijloacele, instrumentele ce trebuie folosite în realizarea scopului.

În al treilea rând, trebuie observat că amploarea alegerii, pe care o poate face administrația de stat, poate varia de la absența unei astfel de alegeri, la o largă posibilitate de alegere. Dar și în acest din urmă caz, organele administrației de stat sînt ținute să respecte legea, precum și drepturile și libertățile cetățenești.

În sfîrșit, în al patrulea rând, datorită complexei și multilateralei intervenții și acțiuni a statului socialist în viața socială, se impune creșterea normelor care trebuie să regleze acțiunea organelor administrației de stat în luarea deciziei administrative.

De aceea documentele de partid subliniază necesitatea creșterii rolului activității de legiferare a Marelui Adunări Naționale.

Importantele domenii de activitate ale administrației de stat trebuie să fie astfel reglementate prin lege, sau pe calea decretelor cu putere de lege pe care este competent să le emită Consiliul de Stat.

Secțiunea II-a

DEOSEBIRI ÎNTRE DECIZIA ADMINISTRATIVĂ, DECIZIA MILITARĂ ȘI DECIZIA ECONOMICĂ

Pentru a putea distinge mai bine condițiile deciziei administrative este interesantă comparația între această decizie și decizia militară, precum și decizia administrativă și decizia economică.

Decizia militară și decizia economică sînt alte două tipuri de decizie. Și în cazul acestor două tipuri de decizie omul exercită o putere asupra altor oameni, ele se deosebesc însă de decizia administrativă, așa după cum vom vedea mai jos.

§ 1. Decizia administrativă și decizia militară

Decizia militară, ca de altminteri și decizia administrativă este o decizie derivată, deoarece este luată în funcție de o orientare impusă de autoritate competentă. De decizia militară depind două bunuri supreme, apărarea vieții și pacea. Războiul nu este altceva decît continuarea politicii cu alte mijloace. Războiul nu este un simplu act politic ci și un veritabil instrument politic. De aci se desprind importante consecințe pentru condițiile în care este luată decizia militară.

În primul rînd strategia, adică decizia referitoare la operațiunile militare este subordonată direct politicii. De aceea din punct de vedere organizatoric armata este subordonată organelor politice, organelor de partid și organelor supreme ale puterii de stat, secretarul general al partidului avînd și calitatea de conducător suprem al forțelor armate ale țării.

În al doilea rînd, într-o imagine tradițională, armata, instrumentul deciziei militare, este reprezentată ca un corp rigid și încremenit. Este foarte adevărat că orice armată are o anumită trăsătură de tradiționalism. Dar, o armată care nu reușește să se adapteze rapid la schimbarea condițiilor este iremediabil pierdută.

În al treilea rînd, războiul este o confruntare de voințe, este un act de forță pentru a constrînge pe adversar să facă pe voia noastră. Din această cauză decizia militară și cea administrativă nu sînt de aceeași natură, pentru că, natura constrîngerii diferă la una față de cealaltă, constrîngere militară fiind deosebită de constrîngerea administrativă.

În ambele cazuri însă, decizia este rezultatul înfruntării dialectice de voințe.

În al patrulea rând războiul depinde foarte mult de domeniul șanseii. Creșterea potențialului militar nu face altceva decât să mărească rolul necunoscutului. Deși se caută și în domeniul militar să se ia decizii raționale, cu toate acestea elementul rațional nu este singurul pe care se bazează decizia militară, un rol important avînd și șansa.

Comparativ cu decizia militară, decizia administrativă are un cîmp infinit mai vast, cuprinzînd un deosebit de vast și complex număr de probleme care-l privesc pe om de la nașterea sa pînă la moarte.

Ce concluzie se desprinde la capătul acestei comparații între decizia militară și decizia administrativă?

În primul rând se poate ușor constata că amîndouă aceste feluri de decizie sînt surbonate unei voințe politice.

Decizia administrativă nu are forța oarbă a deciziei militare. Dar cu toate acestea și decizia administrativă poate uneori reflecta o opoziție de voințe, mai mult sau mai puțin intense.

În al doilea rând, ținîndu-se seama de variabilitățile care se produc și se întretaie în diferitele cîmpuri de acțiune ale deciziei administrative, este necesară căutarea metodelor raționale în luarea acestor decizii, reducîndu-se la maximum factorul hazard.

§ 2. Decizia administrativă și decizia economică

Decizia economică face obiect de cercetare pentru numeroase studii și monografii, vorbindu-se chiar de o știință a deciziei în domeniul economic.

Apariția economiei socialiste a făcut să iasă la iveală și mai evident defectele empirismului și pragmatismului inerente economiei capitaliste. De aceea cercetătorii din țările capitaliste caută soluțiile unei raționalizări a deciziei economice. Se caută o analiză științifică a economiei și aci calculul apare ca un deus ex machina, ca o baghetă magică care rezolvă problemele. Dificultățile pe care le creiază existența proprietății private asupra mijloacelor de producție, efectele legii cererii și a ofertei care reglează activitatea economică în țările capitaliste, diminuează foarte mult rolul factorului rațional în domeniul deciziei economice.

În domeniul economiei socialiste, datorită proprietății socialiste asupra mijloacelor de producție principale, conducerea planificată a economiei este pe deplin posibilă. În acest domeniu al economiei decizia beneficiază din plin de concursul inestimabil al calculului matematic pentru a delimita acțiunile posibile și consecințele lor. În acest domeniu au intrat în scenă cibernetica și calculatoarele electronice care au un rol din ce în ce mai mare în luarea deciziilor economice. Prin urmare pe acest teren al elementului rațional, sau al elementului calcul se profilează deosebirea esențială între decizia economică și decizia administrativă.

Secțiunea III-a

MIȘCAREA DECIZIEI ADMINISTRATIVE

Mișcarea deciziei administrative comportă două principale faze.

O primă fază cuprinde mișcarea deciziei înainte ca aceasta să fi fost luată, cea de a doua fază cuprinde mișcarea deciziei după ce aceasta a fost luată.

În prima fază mișcarea deciziei poate fi descompusă, la rîndul său într-o mișcare internă și una externă.

Mișcarea internă se raportează la acțiunea forțelor și persoanelor care participă la luarea deciziei. Cea externă se referă la confruntarea deciziei cu forțele exterioare procesului în care aceasta a fost luată.

Desigur această scindare nu trebuie înțeleasă în sensul izolării absolute a uneia de cealaltă. Acest lucru nu este posibil pentru că mișcarea internă a deciziei este strîns legată de mișcarea externă, așa cum sînt legate administrația internă cu administrația externă.

Distincția apare necesară în cercetarea noastră numai pentru o bună înțelegere a subiectului deciziei. De aceea ne vom ocupa numai de mișcarea internă a deciziei administrative.

§ 1. Mișcarea internă a deciziei administrative

Mișcarea internă a deciziei administrative începe prin determinarea scopului și fixarea obiectivelor.

Aceste operațiuni nu sînt statice prin însăși natura lor, ele denotă însușiri de schimbare în starea de lucruri. Schimbare față de care acțiunea administrativă trebuie să ia atitudine.

Astfel organele administrației de stat se vor adapta la noua situație creată. Dar este posibil ca aceste organe să stea în expectativă, urmărind evoluția situației și așteptând să vadă cum evoluează ea. În sfârșit organele administrației de stat observând noua situație apreciază că aceasta nu trebuie luată în considerare și deci nu vor da importanță faptului nou.

Din acest stadiu de când se recunoaște existența unei probleme și necesitatea unei soluții pentru respectiva problemă care apare, se manifestă inițiativa organelor administrației de stat.

Dar pentru ca această inițiativă să fie eficace este necesar ca ea să atingă un anumit nivel al structurii administrației de stat.

Astfel obiectivele și mijloacele se fixează de guvern sau de conducerea administrației de ramură, acolo unde s-a ivit respectiva problemă. Acordul de principiu al conducerii unui organ al administrației de stat cu privire la soluționarea unei probleme depinde de studiile făcute și de discuțiile care s-au dus în cadrul respectivului organ al administrației de stat.

Dacă problema este pusă de organele politice, organele de partid, sau organele puterii de stat, acest lucru va avea ca efect declanșarea mecanismului de investigație din sinul administrației de stat. Administrația de stat după cum am văzut dispune de o serie întreagă de structuri specializate în acest scop.

Acest examen care se face trebuie să fie realizat ținându-se seama de ansamblul punctelor pe care decizia le poate atinge direct sau indirect.

Este foarte adevărat că nu se poate sonda totul, dar trebuie să se facă tot ce este posibil pentru a se gândi cât mai larg.

Acesta este secretul sintezei vieții sociale. Această complexitate este motivul pentru care se pune atîta speranță în matematică pentru rezolvarea acestor probleme.

Desigur după declanșarea investigațiilor relative la o problemă, aceste investigații pot suferi anumite ajustări în funcție de elementele noi care apar în urma acestei declanșări.

După alegerea obiectivelor și a mijloacelor se procedează la operația următoare, stabilirea priorităților.

Este foarte adevărat că mișcarea deciziei începe prin investigațiile care urmăresc să dea o fundamentare științifică

acestor decizii. Dar se întâmplă de multe ori ca să se depășească această fază a investigațiilor, să se formuleze proiecte fundamentate științific, dar ca decizia respectivă să fie amînată sau să nu se ia niciodată, pentru că trebuie să se facă loc unor obiective, considerate mai importante pentru etapa respectivă de dezvoltare. De aceea în mișcarea deciziei după faza investigațiilor urmează faza de stabilire a priorităților. Organele administrației de stat trebuie să aibă datele fundamentale ale respectivei probleme ținute la zi. Astfel se evită înțepeneala înțelegerii care poate paraliza acțiunea administrației sau poate să determine impulsivitatea care să precipite acțiunea organelor administrației de stat. Și într-un caz și în celălalt mișcarea deciziei este defectuoasă și defectul acestui element al deciziei administrative, înțelegerea, face ca decizia care se va lua să ducă la eșecul acțiunii administrației de stat, sau la absența totală a acestei acțiuni, care este tot așa de negativă.

§ 2. Problema timpului în mișcarea deciziei administrative

Lipsa de timp pentru a lua o decizie, sau folosirea unui timp prea îndelugat în acest scop pot anula valoarea deciziei.

În astfel de cazuri se produce o uzură a voinței care se repercutează asupra dinamismului executării.

În ceea ce privește durata pentru care se ia o decizie, termenul poate fi mai lung sau mai scurt, ori poate să fie un termen mediu. Mișcarea deciziei va fi mai amplă dacă termenul de aplicare a acesteia este mai îndelungat, pentru că și investigațiile sînt mai complexe și mai numeroase.

În această privință are importanță și faptul dacă decizia va produce efecte imediat, sau după o anumită perioadă de timp, acest lucru avînd o influență considerabilă asupra mișcării deciziei.

Dinamica deciziei, în raport cu factorul timp, este deosemeni diferită după cum decizia este concepută în prezentul imediat sau în viitor, în acest din urmă caz sînt tipice deciziile în materie de planificare, care trebuie să se întemeieze pe un studiu îndelungat și aprofundat al domeniului în care intervine planificarea.

În sfîrșit amploarea mișcării deciziei va fi cu atît mai mare în timp, cu cît decizia respectivă are o aplicare mai generală.

Astfel deciziile cu caracter normativ pe care le iau organele administrației de stat au mișcare mai amplă de cît cele individuale.

§ 3. Nivelul deciziei

Arătăm la începutul acestei secțiuni că cercetarea mișcării deciziei administrative este relevantă mai ales pentru subiectul acestei decizii. În această privință este interesant de știut care este nivelul ierarhiei administrative la care se iau deciziile administrative. Desigur avem în vedere aci mișcarea deciziei în cadrul fiecărui organ al administrației de stat, iar termenul de ierarhie este folosit pentru a desemna situația funcționarilor, în raport cu funcțiile pe care le au în cadrul organului respectiv.

Din acest punct de vedere este necesar să se distingă două aspecte ale deciziei; pe deoparte responsabilitatea deciziei și pe de altă parte formularea deciziei.

De bună seamă responsabilitatea deciziei revine conducătorului organului respectiv. În ceea ce privește formularea deciziei, aceasta nu aparține totdeauna șefului organului administrației de stat de la care emană decizia. O cercetare a nivelului la care se situează decizia, avîndu-se în vedere acest aspect al formulării deciziei, arată că formularea se găsește la un nivel mediu între conducere și cei care sînt însărcinați cu executarea deciziei. Care este explicația acestui fapt?

Explicația se găsește în natura deciziei administrative. Decizia administrativă cuprinde mijloacele pentru realizarea unui scop politic.

Concepția asupra mijloacelor care trebuie folosite în realizarea acestui scop se situează la nivelul mijlociu al ierarhiei administrative, cei din vîrfurile ierarhiei nu pot avea toate cunoștințele necesare pentru a judeca respectivele mijloace și a proceda la o alegere între acestea. Cei de la baza ierarhiei nu dispun totdeauna de datele trebuitoare și nici nu au capacitatea necesară de a aprecia mijloacele care trebuie să fie puse în acțiune pentru a se atinge un anumit obiectiv, a cărui existență poate chiar că o ignoră.

De asemeni trebuie arătat că nivelul mijlociu în ierarhia administrativă corespunde acelor funcționari cu o amplă pregătire și cu o îndelungată experiență, fapt care conferă suficiente

garanții pentru aprecierea mijloacelor ce trebuie folosite în vederea realizării scopului pe care trebuie să-l îndeplinească organele administrației de stat, prin deciziile care le iau.

Capitolul III

PARTICIPANȚII LA DECIZIA ADMINISTRATIVĂ

La luarea deciziei administrative participă diferite grupe de oameni cu titluri diferite și mijloace variate, precum și la niveluri diferite. Vom vedea în cele ce urmează care sînt aceste grupe de participanți la luarea deciziei administrative.

Secțiunea I-a

PARTICIPAREA FORURILOR POLITICE LA DECIZIA ADMINISTRATIVĂ

§ 1. Participarea organelor de partid la decizia administrativă

După cum s-a mai arătat în țara noastră, potrivit constituției, forța politică conducătoare este Partidul Comunist Român.

Forța politică conducătoare a partidului se realizează și în acest domeniu al deciziei administrative. Într-adevăr partidul acționînd pe baza cunoașterii legilor de dezvoltare a societății, acționează în interesul general al poporului nostru.

Astfel prin directivele organelor conducătoare de partid se fixează scopurile dezvoltării societății noastre, directive care sînt o sursă a deciziilor administrative, deciziile administrative fiind unul din importante mijloace de realizare a valorilor politice stabilite de organele de partid.

Desigur participarea organelor de partid la decizia administrativă nu se limitează numai la fixarea scopurilor pe care trebuie să le realizeze acest tip de decizie. Participarea organelor de partid la decizia administrativă este mai complexă și implică aspecte care privesc inițierea diferitelor decizii ale administrației de stat precum și formele controlului în vederea realizării prin deciziile administrației de stat a directivelor de par-

tid, a politicii partidului. Acest lucru este firesc în condițiile în care organele administrației de stat sînt chemate să înfăptuiască prin deciziile lor politica partidului și statului.

Participarea organelor de partid la decizia administrativă este totodată o garanție a eficienței acestei decizii, a împlinirii rolului său politic și social, administrația fiind prin excelență activitatea unei societăți politic organizate.

§ 2. Participarea organelor puterii de stat la decizia administrativă

Prin definiție administrația de stat, ca activitate fundamentală a statului socialist, este subordonată exercitării puterii de stat. În această din urmă formă de activitate fundamentală a statului socialist se vedește realizarea puterii politice a poporului. Formularea valorilor politice pe care trebuie să le realizeze organele administrației de stat, prin deciziile pe care aceste organe le iau, aparține organelor reprezentative ale națiunii noastre socialiste, organele supreme ale puterii de stat, sau organelor reprezentative ale colectivităților locale, organele locale ale puterii de stat. Aceste organe, pe baza directivelor de partid, fixează, prin hotărîrile pe care le iau scopuri care trebuie să fie îndeplinite prin deciziile administrative.

Participarea organelor puterii de stat la decizia administrativă se realizează în forme care cuprind ansamblul forurilor respective, comisii de deputați, sau chiar deputații acestor organe luați la individual.

Organele puterii de stat dezbate adeseori probleme care se referă la obiectivele și mijloacele pe care trebuie să le folosească administrația de stat pentru realizarea unor valori politice stabilite de organele de partid și de organele puterii de stat.

Organele puterii de stat, pe plan național, sau pe plan local nu se limitează numai la formularea unor scopuri pe care trebuie să le atingă administrația de stat. Aceste organe cuprind diferitele comisii permanente, compuse de multe ori din specialiști în diferite probleme de resortul administrației de stat și care se ocupă de aspectul tehnic al acțiunii administrative nu numai de aspectul politic al acesteia.

Desigur că observațiile și considerațiile pe care aceste comisiile le face cu privire la activitatea administrației de stat nu rămân fără urmare pentru deciziile pe care le iau organele administrației de stat.

§ 3. Participarea miniștrilor și a președinților comitetelor executive la decizia administrativă

Considerăm participarea miniștrilor la decizia administrativă ca o formă a participării cu caracter politic, deoarece prezența acestora în fruntea diferitelor departamente ale administrației de stat are fără îndoială caracter politic. Ministrul este în fruntea ministerului pe care îl conduce un reprezentant al puterii politice. Însăși desemnarea sa în această calitate relevă caracterul politic al misiunii pe care o are de îndeplinit. După cum se știe miniștrii sînt numiți în funcțiile lor de către Marea Adunare Națională, sau, între sesiunile acesteia, de către Consiliul de Stat. Într-o situație similară se află și adjuncții miniștrilor care au de asemenea un rol important în luarea deciziilor la nivelul organelor centrale ale administrației de stat. Deși desemnarea lor în funcție se face de Consiliul de Miniștri, calitatea politică care justifică prezența lor în conducerea ministerelor este evidentă. De altminteri și guvernul (Consiliul de Miniștri) nu poate fi redus pur și simplu la calitatea sa de organ suprem al administrației de stat. Acest organ are și caracter politic.

Participarea miniștrilor și a adjuncților lor la decizia administrativă nu exclude și calitatea acestora de tehnicieni în domeniul respectiv. Așa de exemplu ministrul sănătății, în domeniul medicinei, sau ministrul justiției, în domeniul dreptului. Ceea ce este însă relevant este calitatea sa politică. Din acest considerent am socotit pe miniștri și adjuncții lor printre factorii politici și nu printre funcționarii administrației de stat.

O situație similară au și președinții comitetelor executive ale consiliilor populare care, în același timp pot avea și sarcina conducerii organelor de partid la nivelul unității teritorial administrative în care funcționează respectivele organe locale ale administrației de stat. Participarea acestora la decizia administrativă este de asemenea justificată la calitatea lor politică.

Credem că într-o situație similară pot fi considerați și ceilalți membri ai comitetelor executive. De asemeni aceștia nu pot fi considerați simpli funcționari ai administrației de stat. Participarea lor la decizia administrativă este legată în primul rând de calitățile lor politice. Evident și aci nu este exclusă tehnicitatea în anumite domenii în care se ia decizia, dar nu aceasta este primordială.

Secțiunea II-a

PARTICIPAREA FUNCȚIONARILOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT LA DECIZIA ADMINISTRATIVĂ

Funcționarii administrației de stat, dacă sînt persoane cu o bună pregătire profesională, ideologică și politică, au un rol deosebit în participarea la decizia administrativă.

Pregătirea lor deosebită pe plan profesional, dar și pe plan ideologic și politic, le îngăduie formarea unei concepții juste despre societate și despre nevoile acesteia. Astfel de funcționari nu mai sînt niște simpli executanți ai unor ordine venite de sus, ci opinia lor are un rol deosebit în alegerea scopurilor deciziilor administrative, în stabilirea obiectivelor și a mijloacelor pentru realizarea diferitelor scopuri. Mai ales în alegerea mijloacelor, funcționarii de carieră ai administrației de stat dispun de o forță redutabilă. Cine cunoaște mai bine ca ei instrumente cu care ei lucrează? Astfel într-un minister funcționarii cu experiență au rolul covârșitor în alegerea mijloacelor pentru realizarea unor valori politice. Ba chiar pregătirea și experiența lor poate inspira fixarea, de către forurile politice, a unor scopuri pe care le cuprind valorile politice. Tot așa și participarea unui bun secretar al unui comitet executiv de consiliu popular.

Participarea funcționarilor administrației de stat la decizia administrativă are loc în diferite forme organizatorice. Astfel unii funcționari participă ca membrii în organele deliberative care adoptă decizia. Așa de exemplu este participarea la colegiul ministerial. Alții au numai un vot consultativ în organele care adoptă astfel de decizii. Alora li se solicită avizul în vederea pregătirii emiterii unei decizii, sau chiar în vederea fixării unor scopuri politice.

Secțiunea III-a

PARTICIPAREA CETĂȚENILOR LA DECIZIA ADMINISTRATIVĂ

După cum am arătat mai înainte dezvoltarea democrației socialiste implică participarea celor cărora li se adresează decizia la adoptarea acesteia. Despre această participare am mai vorbit în diferitele capitole ale cursului. De aceia nu vom repeta cele care au fost precizate. Arătăm în această parte a cursului că participarea cetățenilor se poate realiza fie în mod izolat de către diferiți cetățeni interesați, sau care cunosc domeniul în care va lua decizia, fie prin exponenții diferitelor organizații obștești ale cetățenilor.

De asemeni menționăm că participarea poate să fie spontană, dar poate să fie organizată. Poate de asemeni să fie permanentă sau ocazională.

Capitolul IV

STRUCTURA DECIZIEI ADMINISTRATIVE ȘI MIȘCAREA SA EXTERNĂ

Procedura de elaborare a deciziei administrative, fie că este normativă, fie că are caracter individual, se poate inspira din două scheme opuse, decizia juridictională și decizia militară.

Astfel, decizia administrativă se poate concepe ca un proces de elaborare cu caracter contradictoriu în cadrul căruia cei interesați sînt chemați să-și spună punctul de vedere, să se apere și să-și formuleze eventualele doleanțe.

Dar decizia administrativă se mai poate concepe și ca rezultat al unei conferințe de stat major, unde diferite birouri au supus unui mare șef punctul lor de vedere, neavînd alt rol decît ascultarea ordinului.

Cunoscînd aceste posibilități este necesar să se cerceteze structura deciziei administrative și apoi mișcarea sa exterioară.

STRUCTURA DECIZIEI ADMINISTRATIVE

În cariera sa completă decizia administrativă parcurge trei etape : concepția deciziei, decizia propriu zisă și executarea deciziei. Interesează în acest capitol, în primul rînd, concepția deciziei, geneza sa.

Această etapă cuprinde mai întîi recunoașterea scopului pe care îl urmărește decizia, apoi analiza problemei care se pune și, în sfîrșit formularea măsurilor care se recomandă pentru atingerea scopului.

§ 1. Recunoașterea scopului propus

Orice scop pe care îl are de realizat administrația de stat este un scop politic, din această cauză organele administrației de stat sînt limitate, în deciziile pe care le iau, la adaptarea mijloacelor pe care le impune scopul propus.

Recunoașterea unui scop poate fi înțeleasă în două feluri.

Mai întîi se poate admite că este vorba de o problemă pe care trebuie s-o rezolvăm, această problemă fiind scopul pe care îl urmărim.

În al doilea rînd, recunoașterea scopului poate să apară prin stabilirea acestuia de o autoritate care arată că acest scop trebuie să fie atins.

Scopul pe care trebuie să-l atingă administrația se poate prezenta într-o manieră mai generală sau mai concretă.

Așa de exemplu, dezvoltarea învățămîntului superior, pentru a răspunde exigențelor, producției moderne, sau ameliorarea sănătății publice, sînt scopuri care se prezintă într-o formă generală.

Pus într-o formă generală scopul se poate prezenta adesea ca un adevăr susceptibil de a avea o largă adeziune din partea cetățenilor, ceea ce constituie un sprijin substanțial pentru decizia administrativă care va fi luată în vederea atingerii scopului respectiv.

Scopul, după cum s-a arătat, poate să se prezinte și într-o formă mai concretă, arătîndu-se obiectivele ce trebuie să fie realizate. Așa de exemplu, pentru modernizarea învățămîntului superior, în sensul mai sus arătat, se propune redu-

cerea duratei de școlarizare, sau modificarea programelor analitice. Scopul apare astfel, într-o formă concretă. Sau pentru ameliorarea sănătății publice dacă se stabilește combaterea unor maladii, sau răspîndirea în masă a normelor de igienă, sîntem în prezența unui scop concret, pe care trebuie să-l atingă administrația de stat prin deciziile pe care le va lua.

Trebuie menționat că adeseori scopul nu va fi atins decît de-a-lungul unei serii de obiective cu caracter concret. Este firesc să fie așa deoarece scopurile pe care și le pune societatea noastră, și pe care trebuie să le realizeze administrația de stat, avansează pe măsură ce realizările se succed. Astfel în materie de decizii administrative există o întreagă suită de obiective pe care administrația de stat trebuie să le înlăptuiască.

§ 2. Analiza problemei și propunerea măsurilor ce trebuie luate în vederea atingerii scopului

Recunoscînd scopul acțiunii sale, administrația procedează la o analiză a problemei respective, concretizînd măsurile pe care trebuie să le ia în vederea împlinirii scopului. Aceasta înseamnă fixarea unor obiective pe care trebuie să le realizeze administrația de stat. Dacă scopul se prezintă într-o formă mai mult sau mai puțin abstractă, obiectivul trebuie totdeauna să fie concret. Concretizarea realizării scopului, aceasta este sarcina organelor administrației de stat. Deliberanții au tocmai misiunea de a face propuneri de măsuri care să țină cont de toate datele, propuneri care reprezintă alegeri între diferite soluții și concepția raporturilor posibile între obiective și mijloace.

Există două feluri de a determina obiectivele :

1. Recunoscîndu-se un anume scop pe care trebuie să-l atingă administrația de stat, se pot stabili de la început o serie de obiective.

Atingerea unuia dintre aceste obiective, constituie punctul de plecare pentru cel care urmează.

În acest caz este necesar să se calculeze cu aproximație șansele care există pentru realizarea obiectivelor respective, precum și neajunsurile care trebuie să fie prevenite.

2. Se poate să se stabilească un singur obiectiv, știindu-se de la început că acesta nu este decît unul dintr-o serie, dar se va lăsa să se decidă după ce acest prim obiectiv va fi fost atins.

Problema care se pune este aceea de a ști cum procedează cei care decid.

Prin procedură de alegere înțelegem metodele de investigație și analiză din datele problemei, soluția decurgând cu rigoarea demonstrației matematice. Există la cei care decid în domeniul administrației de stat o asemenea procedură de alegere? Se poate vorbi de o sistematizare a procedurilor în acest domeniu? Iată probleme care se pun și care trebuie cercetate.

Speranța științei administrației este de a se putea stabili astfel de proceduri și de a le sistematiza, formându-se „modele” de decizie, care să se exprime în formule matematice. Într-adevăr masa datelor problemelor puse administrației de stat în epoca noastră este de așa natură, încît nu poate fi rezolvată și înțeleasă fără să se recurgă la matematică, mai ales la acel domeniu al matematicii care se ocupă cu calculul probabilităților.

Dar, în același timp trebuie observat că un cadru fix și rigid, cum ar fi o astfel de formulă matematică, este greu să cuprindă profunzimea datelor animate de o rapidă schimbare a dezvoltării sociale, pentru că nimic din ceea ce este uman nu este străin administrației de stat. De acela este foarte greu să se admită, dacă se vrea o administrație realistă, existența unor modele de decizie administrativă.

Trebuie să se mai țină de asemeni seama că decizia administrativă este funcția unui scop politic, a unei concepții politice și această funcție este foarte greu să fie sistematizată. Decizia administrativă rămîne larg dominată de evoluția relațiilor dintre clasele sociale sau dintre diferitele grupuri sociale, ceea ce face extrem de dificilă sistematizarea. Chiar acolo unde procedura alegerii este mai avansată, în domeniul economic, stadiul de sistematizare nu este încă atins.

Decizia administrativă nu se edifică pe elemente exclusiv raționale.

Această decizie mai poate fi influențată și de elemente subiective, emoționale, care țin de sentimente, emoții ș.a.

Astfel stînd lucrurile se pune problema de a ști cum se edifică decizia administrativă, cum se structurează această decizie?

Decizia administrativă este faptul voinței organelor administrației de stat.

Organele de partid și organele puterii de stat intervin și arată că un obiectiv este de interes general. Organele puterii de stat stabilesc competențele organelor administrației de stat, le creiază un cadru juridic pentru a pune la dispoziția administrației de stat forțele umane, materiale și financiare necesare.

Acțiunile sînt continuate de administrația de stat, dîndu-se posibilitatea de a lua decizii administrative, dar limitînd cîmpul de acțiune a acesteia. Deci decizia administrativă este voința deliberată de a acționa a administrației de stat, ceea ce implică responsabilitatea autorului unei astfel de decizii. Nu există decizie dacă nu se poate determina autorul său responsabil, deci cel a cărui voință a operat alegerea.

Ce se întîmplă însă cu deciziile organelor administrației de stat din țara noastră, care datorită aplicării principiului muncii colective sînt rodul unei voințe colegiale! Ele sînt în același timp, în numeroase cazuri, rezultatul cooperării de voință între organele administrației și cetățeni, între organele administrației de stat și masele de salariați, ca urmare a procesului de lărgire a democrației socialiste. Se poate vorbi în aceste condiții de o responsabilitate, de o voință, nu sînt acestea, prin natura lor individuale?

Între decizia colegială și exercitarea voinței nu este nimic contradictoriu. Astăzi nu se poate ca un singur om să fie ținut răspunzător pentru decizii care vor fi fondate pe o masă de elemente pe care el nu le domină și care nici o persoană oricît de capabilă ar fi nu le poate singură domina.

Participarea colegială la decizia administrativă anunță perspectiva autoadministrării societății comuniste.

§ 3. Factorii care influențează structura deciziei administrative

Structura deciziei administrative este influențată mai întîi de elemente care relevă noțiunea de timp, cum ar fi caracterul conjunctural sau structural al măsurii, termenul scurt, mijlociu sau lung al deciziei. Cu alte cuvinte, poziția obiectivului în timp. În această privință vom observa că deciziile structurale sînt de termen lung sau mijlociu, pe cînd cele conjuncturale sînt de termen scurt.

Fiecare decizie își are individualitate sa, care o distinge de altele, dar nu o izolează de acestea. Structura fiecărei decizii, din această cauză este influențată de materia în care intervine. Astfel nu se poate decide în domeniul ordinei publice cum se decide în domeniul economiei. Alegerea mijloacelor și justificarea lor se apreciază diferit de la un domeniu la celălalt.

În al treilea rând, structura deciziei va fi în funcție de amploarea consultării prealabile și de șansele adeziunii pe care aceasta și-o va asigura. Astfel decizia administrativă care este necesară după administrație, dar care în executarea se poate lovi de rezistența celor cărora se adresează, nu poate fi constituită în aceeași formă ca cea care este ascultată de cei interesați în mod voluntar. Prima va avea nevoie de concursul puterii de stat a doua se va bucura de concursul larg al cetățenilor.

În sfârșit, structura deciziei administrative este influențată de motivarea sa. În principiu decizia administrativă nu trebuie motivată. Totdeauna însă decizia administrativă își are o anumită motivare, o anumită rațiune de a fi, și aceasta apare adesea din însăși textul deciziei, fără a mai fi nevoie de o motivare expresă.

Decizia administrativă normală poate fi deformată în structura sa de anumite cauze.

Astfel structura normală a deciziei administrative este deformată atunci când organele administrației de stat, luând anumite decizii își arogă anumite atribuții care țin de competența organelor puterii de stat. Așa de exemplu atunci când decizia administrativă conține reguli juridice care constituie o reglementare cu caracter primar. Aceste reguli juridice trebuie să fie instituite de organul suprem al puterii de stat, Marea Adunare Națională. Desigur că structura deciziei administrative, prin cuprinderea unor astfel de norme, suferă o deformare.

De asemeni, experiența administrativă are un mare rol în alegerea obiectivelor pe care le are de îndeplinit administrația de stat. Despre acest rol s-a vorbit într-un capitol precedent. În acest loc menționăm efectul negativ pe care îl poate avea acest element asupra structurii deciziei administrative. Într-adevăr experiența administrativă poate determina anumite prejudecăți pentru anumite obiective pe care le preferă cei care decid, și acest lucru apasă greu pe structura deciziei.

În sfârșit, structura deciziei administrative poate să fie deformată și de cazurile excepționale în care se iau unele decizii. În asemenea condiții se pot manifesta slăbiciunile comportamentului uman. Astfel în asemenea condiții ne putem îndoi de relevanța deciziilor administrative.

Secțiunea II-a

MIȘCAREA EXTERNĂ A DECIZIEI ADMINISTRATIVE

Mișcarea exterioară a deciziei administrative constă în confruntarea acesteia cu forțele care-i sînt exterioare. Ceea ce domină aci este conflictul dintre interesul general și interesele particulare. Astfel anumite măsuri care par raționale nu sînt totuși aplicabile pentru că se izbesc de interesele anumitor grupări sociale, sau clase sociale, măsurile respective se dovedesc a fi politic imposibile.

Decizia administrativă, în mișcarea sa exterioară poate fi anihilată, suspendată sau din contră accelerată prin schimbarea legislației, prin modificarea politicii guvernului, sau prin transformarea structurii administrației de stat.

De asemeni un factor care contribuie la blocarea mișcării exterioare a deciziei administrative îl constituie rutina administrativă.

Spritiul rutinier nu are implicații numai cu privire la mișcarea internă a deciziei administrative, dar și cu privire la mișcarea sa externă.

Lipsa inițiativei și a adaptării necesare, absența operativității adormă orice decizie. De aceea se poate spune cu drept cuvînt că rutina administrativă blochează decizia administrativă. Ceea ce trebuie să se insuflă cadrelor care lucrează în administrația de stat nu este numai tehnica ci și o concepție dinamică asupra funcției pe care o au de îndeplinit. Această concepție este de natură a asigura o mișcare normală deciziei administrative.

În sfârșit mișcarea externă a deciziei poate să fie stînjenită de diferitele forme ale controlului la care este supusă. Organele de control și diferitele forme de control pot frîna dinamismul deciziei. Așa de exemplu controlul judecătoresc, controlul obștesc, controlul opiniei publice ș.a. au un mare rol în evoluția externă a deciziei administrative. Mai ales subli-

nlem al rolul presel, scrise sau vorbite, care are un rol deosebit. Concursul său, ostilitatea ori tăcerea sa au mare importanță pentru mișcarea exterioară a deciziei administrative.

Capitolul V

EFECTELE DECIZIEI ADMINISTRATIVE

În acest capitol nu vor fi examinate toate efectele pe care le poate produce decizia administrativă. Astfel nu vor fi examinate problemele care privesc oportunitatea, utilitatea, eficacitatea, raționalitatea, justificarea ori inteligibilitatea deciziei.

Prin efecte ale deciziei administrative vom înțelege numai consecințele pe care le antrenează această decizie, prin simplul fapt că este luată, fără a ne preocupa de felul cum se realizează decizia.

Secțiunea I-a

EFECTELE DIRECTE ALE DECIZIEI ADMINISTRATIVE

Înainte de orice decizia administrativă este o sursă de energie, de acțiune umană. Decizia pune capăt discuțiilor care au avut loc în etapa deliberărilor. Ea pune capăt situațiilor neclare rezolvind astfel probleme de comportament.

Pentru unii decizia administrativă care este adoptată constituie o consacrare a punctului lor de vedere. Pentru alții decizia administrativă respectivă poate să pună capăt unor incertitudini care i-a dominat, pînă în momentul luării deciziei. În sfîrșit, pentru alții decizia administrativă care se ia constituie sfîrșitul unei perioade de rezistență, declanșînd acțiunea dorită sau acceptată.

Prin urmare, decizia administrativă este o dispoziție la acțiune. În acest sens trebuie înțeles efectul său de sursă de energie umană. Și măsura în care decizia administrativă reușește să declanșeze această acțiune ea este o bună decizie. Desigur că

pentru acest lucru nu este suficientă conjugarea celor două elemente ale deciziei, înțelegerea și voința. Mai trebuie ca decizia să fie animată de sinceritatea celor care o iau. Cei care iau o decizie administrativă trebuie să aibă intenția de a face ca decizia respectivă să corespundă cursului general al vieții administrative. Adică decizia respectivă trebuie să se integreze organic în complexul acțiunii administrative, să nu se izoleze să nu facă notă discordantă în acest complex al acțiunii administrative.

O decizie administrativă poate comporta elemente omogene, referindu-se la un anume obiect, dar poate să cuprindă și elemente eterogene.

Pentru a se asigura efectele arătate mai sus, este necesar ca să se evite excesul elementelor eterogene. Un asemenea exces de elemente eterogene rupe echilibrul care trebuie să caracterizeze decizia administrativă, iar efectele directe ale deciziei, în sensul eliberării de energie umană, au de suferit, neexistând o coeziune a elementelor deciziei.

Forța unei decizii administrative depinde în bună măsură de caracterul său subtil. Efectele directe ale deciziei administrative depind de felul în care se ține seama de acest caracter. Astfel cu greu este acceptată o decizie care apare ca excesivă. Nu trebuie să se uite că o decizie este o trecere la acțiune, și pentru aceasta trebuie să se știe cum să se pună problema pentru a obține rezultatul dorit. Există decizii care nu aduc efectele scontate pentru că ele apar ca demoralizante. Așa pot fi deciziile administrative care apar ca nepopulare și pe care organele administrației de stat nu le pot pune în aplicare. Alte decizii administrative au efecte nedorite sau contraindicate pentru că sînt rău înțelese de cei care trebuie să le aplice.

În legătură cu subtilitatea care trebuie să caracterizeze decizia administrativă, este bine să sublinieze necesitatea unei adînci chibzuințe în alegerea obiectivelor. Este mai bine să se atingă un obiectiv mai modest cu ajutorul unei decizii, decît să se eșueze urmărindu-se rezultate spectaculoase.

Realismul obiectivului ales asigură efectele deciziei administrative. Se pot ivi cazuri în care deciziile sînt luate cu cele mai bune intenții, dar lipsa de realism a obiectivelor urmărite, le arată a fi inutile și de aceea rămîn literă moartă.

Secțiunea II-a

EFECTELE INDIRECTE ALE DECIZIEI ADMINISTRATIVE

În afara efectelor directe, decizia administrativă comportă și efecte indirecte asupra celor care decid, asupra organelor de partid, organelor puterii de stat, în general asupra administrației de stat și asupra celor administrați.

Asupra celor care decid, efectele indirecte ale deciziei se evidențiază în sensul stimulării responsabilității cu care aceștia sînt însărcinați. După ce vor fi luat o anumită decizie, autorii acesteia vor căuta să o apere și să o facă să reușească. Desigur că aceasta este un efect deosebit de pozitiv, ajutînd la buna desfășurare a acțiunii administrației de stat.

Efectele indirecte ale deciziei administrative se resimt și asupra forurilor politice, organele de partid și organele puterii de stat. Într-adevăr, de multe ori deciziile administrative clarifică scopurile politice și concepțiile cu privire la interesul general, valori care, după cum s-a mai arătat, sînt formulate de aceste foruri. Deciziile administrative pot face să apară necesitatea de a întări anumite sectoare ale administrației de stat, de a desființa altele sau de a limita competența unor organe ale administrației de stat. Toate aceste aspecte fiind legate de fixarea unor valori politice care se referă la administrația de stat și care au fost relevate de luarea unor decizii administrative.

Asupra administrației însăși decizia administrativă produce efecte indirecte. Astfel decizia administrativă face ca administrația să reflecteze la sarcinile care îi revin, la modul de organizare și la felul în care organele administrației de stat își îndeplinesc atribuțiile pe care le au.

Efectele indirecte ale deciziei administrative asupra celor administrați depind în mare măsură de felul în care a fost pregătită decizia și aceasta este o problemă vastă a participării administrațiilor la administrația de stat. De gradul acestei participări depinde atitudinea de colaborare și simpatie, de pasivitate sau chiar de ostilitate de care cei administrați fac dovada cu privire la măsurile luate.

În afara efectelor indirecte pe care le produce decizia administrativă și care au fost arătate mai sus, trebuie subliniate anumite consecințe ale acestei decizii. Este vorba de mecanis-

mul pe care îl pune în mișcare luarea unei decizii administrative. După cum se știe decizia administrativă se bucură de un caracter pe care nu-l au toate actele juridice și anume executarea din oficiu a acesteia. Din simplu fapt că decizia administrativă este luată iar cei cărora se adresează nu i-se spun, acest lucru atrage după sine sancțiunea.

O altă consecință care trebuie menționată este aceea a posibilității declanșării controlului asupra deciziei administrative, fapt care poate să ducă la anumite corecturi ale deciziei, la suspendarea sa, ba chiar și la anularea sa.

Capitolul VI

EXECUTAREA DECIZIEI ADMINISTRATIVE

Decizia administrativă nu devine realitate decât atunci cînd este executată. Dar nu se poate spune că executarea este un element inerent deciziei administrative, pentru că sînt multe decizii administrative care au fost luate dar care n-au fost niciodată executate.

Decizia administrativă neexecutată este sterilă. Ea nu-și găsește rațiunea de a fi dacă nu este urmată de realizarea sa, dacă nu deschide calea spre o nouă realitate. Iată de ce este necesar să fie examinată această problemă a executării deciziei administrative.

Orice act al organelor administrației de stat este prin definiție o executare. Cea mai mare parte a activității aproape tuturor funcționarilor administrației de stat nu apare decât sub forma unei activități materiale, pentru care aportul intelectual, chiar dacă este redus la simpla interpretare a regulei juridice care se aplică, este destul de mic. Totdeauna însă orice act al unui funcționar al administrației de stat este în ultimă analiză executarea unei decizii administrative.

Actul de executare pe care îl realizează administrația de stat relevă un fenomen foarte important. Astfel transmiterea spre executare face să reiese veritabila autonomie a administrației de stat, executarea fiind domeniul propriu de acțiune al administrației de stat.

De aceea administrația de stat, ca activitate fundamentală a statului mai este denumită și activitate executivă.

Organele de partid și organele puterii de stat domină decizia administrativă, orientându-i sensul, sau intervenind pentru a schimba mersul rău al lucrărilor, atunci când administrația de stat greșeste, dar nu se substituie în activitatea de executare. Autonomie însă nu înseamnă independență, de aceea administrația de stat trebuie ținută în frâu, executarea pe care o realizează trebuie supusă controlului vigilent al organelor de partid și al organelor puterii de stat.

Ce trebuie să facă organele administrației de stat pentru o bună executare?

Odată investită cu acțiunea executivă, administrația de stat se găsește în fața unei duble probleme :

Mai întâi este problema mobilizării mijloacelor umane și materiale de care este nevoie. Acest aspect al executării relevă particularitățile acțiunii administrative însăși, deoarece activitatea organelor administrației de stat este prin excelență legată de organizarea și mobilizarea mijloacelor umane și a celor materiale care sînt necesare oricărei acțiuni întreprinse de stat.

A doua problemă este aceea a organizării acțiunii propriuzise.

Aceasta organizare este o chestiune de metodă, care se referă la începerea acțiunii și la ritmul acesteia, la coordonarea acțiunilor, la controlul acțiunilor efectuate. A ști să rezolvi toate aceste probleme înseamnă a fi un bun administrator.

Cu privire la buna rezolvare a problemelor care se pun în acest domeniu al executării este bine să se țină seama de următoarele recomandări :

1. Pentru ca executarea să poată fi dusă la bun sfîrșit trebuie ca executarea unei decizii determinate să se izoleze de alte acțiuni ale organelor administrației de stat. Aceasta nu înseamnă că executarea unei decizii trebuie să se rupă din ansamblul acțiunii acestor organe. Dimpotrivă, orice executare a deciziei administrative trebuie să tindă a se integra în structura și activitatea de ansamblu a organelor administrației de stat. Acțiunea de izolare a deciziei este înțeleasă în sensul neamestecării executării acesteia cu alte acțiuni ale organelor administrației de stat. Tendința de integrare a executării unei anumite decizii administrative în activitatea de ansamblu a organelor administrației de stat este determinată de caracte-

rul planificat al acțiunii administrative. Ori o acțiune planificată, un plan care trebuie îndeplinit presupune o multitudine de elemente. și nesocotirea unuia poate să aibă repercusiuni serioase asupra întregului curs de îndeplinirea a planului. Dar, în același timp trebuie să se țină seama că o executare prea eterogenă poate să aibă o incidență nefavorabilă asupra mecanismului administrativ însuși. îngreunându-i acțiunea.

2. O executare corectă depinde de asemeni de experiența și cunoștințele pe care le au funcționarii administrației de stat în materia respectivă. Empirismul trebuie să cedeze soluțiilor fondate pe studii și cercetări sistematice, folosindu-se experiența și cunoștințele dobândite atât pe plan național cât și internațional.

3. Executarea deciziei administrative este legată în mare măsură de factorul timp. De aceea trebuie să se țină seama de acest factor, pentru că dacă se lasă să se scurgă un termen prea mare între luarea deciziei și executarea sa, acest lucru poate dăuna realizării deciziei. De asemenea îngustimea termenului între decizie și executare, sau participarea în vederea executării pot să fie la fel de nefaste.

4. Executarea deciziei administrative va fi influențată și de caracterul său novator sau tradițional.

Dacă sîntem în fața unor metode noi și a unui proces de același fel, există pericolul manifestării timidității la cei care fac executarea. De asemeni se pot manifesta ignoranța acestora în anumite aspecte ale executării.

Dacă decizia intră în cadrul tradițional al activității administrației de stat, experiența are un rol deosebit, dar și aci pericolul se manifestă, însă sub forma rutinei administrative, despre care s-a mai vorbit în altă parte a cursului.

5. Un rol deosebit, pentru o bună executare a deciziei administrative o are înțelegerea, de către cel care execută, a caracterului executării.

Într-adevăr, executarea unei decizii administrative poate să aibă caracter direct. În acest caz punerea în executare a deciziei administrative se face de către organele administrației de stat, prin mijloacele umane și materiale care aparțin administrației de stat.

Executarea deciziei administrative poate avea și un caracter indirect, atunci cînd executarea acestei decizii se face prin

mijlocirea unor organizații obștești, sau chiar cu ajutorul cetățenilor.

În acest din urmă caz administrația de stat poate avea rolul de stimulator, ordonator, contabil, gestionar sau controlor.

Înțelegerea acestui caracter pe care poate să-l aibă executarea deciziei administrative asigură eficiența acestei decizii. De acest lucru depinde eficacitatea executării. Totdeauna criteriul executării este conformitatea rezultatului cu scopul urmărit, și pentru ca administratorul să-și asigure reușita acțiunii sale trebuie să-i înțeleagă caracterul.

Cîteva concluzii cu privire la decizia administrativă.

După ce am examinat trăsăturile caracteristice deciziei administrative, mișcarea sa, executarea sa, este bine pentru înțelegerea esenței acestei decizii să reținem cîteva concluzii.

Decizia administrativă este o funcție care stăpînește acțiunea organelor administrației de stat. Aceasta apare ca liberatoare de energii umane, permițînd organelor administrației de stat să-și realizeze din plin sarcinile pe care le are. Prin decizia administrativă pulsează viața administrației de stat.

O altă concluzie care se desprinde este aceea a responsabilității pe care o exprimă decizia administrativă.

Decizia administrativă este expresia responsabilității organelor puterii de stat în primul rînd, care stabilesc, pe baza directivelor de partid, valorile politice ce trebuie îndeplinite prin deciziile administrative. Dar decizia administrativă este totodată și expresia responsabilității organelor administrației de stat, pentru că dă acestora dreptul de a nu fi judecate decît prin actele lor, după cum acestea sînt servesc sau nu interesele colectivității. În acest sens, în dubla sa compunere de înțelegere și voință, decizia administrativă apare ca o mare școală de formare a unei administrații de stat dornică de servi interesele poporului.

În continuarea acestei idei se impune și o altă concluzie.

Decizia administrativă apare ca un produs al îmbinării dialecticii între politic și juridic. Decizia administrativă operează transformarea unuia în celălalt și asigură legăturile acestora. Scopurile, mijloacele, instrumentele deciziei administrative trebuie să se conformeze normelor legale și aceasta nu se poate face fără a pune unele probleme grele, mai ales în societatea noastră în plină evoluție. Astfel apare destul de

frecvent nevoia de a fi modificate normele legale pentru a se permite realizarea valorilor politice pe care le reclamă evoluția socială.

Decizia administrativă este esențial o prevedere, sau o perspectivă.

Scopul său este de a alege un drum sigur în labirintul vieții.

De aci necesitatea unui permanent efort în vederea raționalizării deciziei administrative, pentru a se calcula probabilitățile și posibilitățile de îndeplinirea acesteia. În această măsură rezultatele depind de progresele cunoașterii noastre în domeniul social și uman. De aceea trebuie cercetate pe larg elementele deciziei administrative. În această privință trebuie subliniat faptul că decizia administrativă nu are alt obiect decât realizarea interesului general, formulat în valorile politice stabilite de organele de partid și organele puterii de stat. Deci criteriile deciziei administrative nu pot fi altele decât criteriile politice.

Cu alte cuvinte criteriile deciziei administrative sînt date de organele de partid, partidul fiind forța politică conducătoare în țara noastră.

Viața socială este legată și reglată prin factorul politic, de aceea trebuie să se ajungă la o înțelegere cît mai aprofundată a acestui factor determinat al acțiunii organelor administrației de stat. Înțelegerea factorului politic este o garanție a unei bune decizii administrative.

Capitolul VII

TEHNICA DECIZIEI ADMINISTRATIVE

Generalități

După ce am cercetat problemele fundamentale ale deciziei administrative, subliniind principalele caractere ale acesteia, vom arăta în continuare cîteva aspecte care se impun a fi cunoscute în ceea ce privește tehnica deciziei administrative.

Desigur mare parte din considerațiile respective sînt valabile pentru orice fapt administrativ, nu numai pentru activitatea organelor administrației de stat. Dar această generalitate nu împieteează asupra necesității cunoașterii problemelor respective

Necesitatea de a lua decizii apare zilnic la toți conducătorii de instituții, întreprinderi, organizații statale sau obștești.

De calitatea acestor decizii depinde bunul mers al respectivelor organisme. Decizia rezidă, după cum s-a spus într-un act de voință. Ceea ce trebuie examinat nu este tehnica actului respectiv de voință, ci tehnica care poate să ducă la acest act. Scopul expunerii și a cercetării acestei tehnici este reducerea probabilităților luării unor decizii proaste.

Cel care este competent să ia o decizie nu trebuie să se teamă să facă acest lucru. De asemeni nu trebuie să se plîngă de greutatea care-i apasă pe umeri pentru că trebuie să ia astfel de decizii. Trebuie ca cei care au competență în a lua diferite decizii să se învețe să trăiască cu problemele pe care le ridică activitatea pe care o desfășoară, și atunci cînd este cazul să ia o decizie să nu se teamă să o facă.

O decizie se poate lua pe următoarele baze :

Se poate ca cel care decide să facă acest lucru imitînd pe alții. Este calea cea mai simplă și destul de des întîlnită în activitatea practică. Nu este însă și calea care se arată a fi cea mai bună întotdeauna.

Decizia poate să aibă la bază experiența proprie a celui care decide. Este un lucru bun, cu condiția însă ca circumstanțele în care se ia noua decizie să fie asemănătoare cu cele anterioare, care au stat la baza altei decizii pe care a luat-o.

La baza deciziei administrative poate să stea și flerul celui care decide. Cine are acest fler de bun administrator este favorizat în deciziile pe care le ia. Dar singur acest fler nu este suficient pentru a face o administrație cu adevărat științifică. Este necesar ca cel care decide să recurgă la o abordare sistematică.

Trebuie să învățăm continuu. Cine se bazează numai pe experiență și pe fler nu poate să realizeze o bună administrație. Trebuie să ne informăm cît mai complet înainte de a lua decizia administrativă.

Secțiunea I-a

STRÎNGEREA INFORMAȚIILOR ȘI ANALIZA ACESTOR ELEMENTE DE BAZĂ ÎN TEHNICA DECIZIEI ADMINISTRATIVE

§ 1. Stringerea informațiilor

Nimeni nu poate să ia o decizie rezonabilă dacă nu pleacă de la faptele care prezintă importanță pentru decizie. Aceste fapte, care trebuie să fie cunoscute în prealabil de cel care decide, sint denumite informații sau date, dacă se ia în considerație calculul, sau premise, dacă problema se discută sub aspectul său logic.

Este recomandabil să se constituie o listă a informațiilor care trebuie să fie luate în seamă cu privire la o anumită decizie administrativă. Această listă trebuie să fie exhaustivă, pentru că una din cauzele cele mai frecvente ale proastei decizii trebuie căutată în faptul că informațiile, referitoare la problema care face obiectul deciziei respective, sint incomplete.

Pentru a avea informații complete trebuie să se meargă la fondul lucrurilor, numai așa vom cunoaște cu adevărat situația de fapt. Adeseori însă, informațiile nu se bazează numai pe fapte ci și pe supoziții. Decizia însă nu trebuie niciodată să se bazeze numai pe supoziții.

De asemenea niciodată nu trebuie să ne mulțumim numai cu datele pe care le-am obținut cîndva. Trebuie să știm că datele nu sint imuabile. Ceea ce este exact astăzi, mîine nu se mai potrivește realității, iar prima idee nu este întotdeauna și cea mai bună.

După ce s-a alcătuit lista informațiilor trebuie să se procedeze la punerea lor în ordine. Trebuie făcută o clasificare a informațiilor, după sursa de la care provin și după domeniul la care se referă.

Informațiile cifrice reclamă o anumită muncă de pregătire, înainte de a fi utilizate la luarea deciziei. O astfel de prelucrare constă în prezentarea informațiilor sub forma unor indici sau sub forma unor diagrame.

Diagramele oferă, sub forma grafică o reprezentare clară a unei serii de cifre.

Informațiile verbale trebuie furnizate într-o formă cât se poate de concisă și clară.

Dacă în lista informațiilor sînt lucruri complicate, acestea trebuie să fie clarificate, și în această privință un ajutor esențial îl constituie tehnica graficelor. Această tehnică ne poate ajuta în reprezentarea chestiunilor cele mai complicate.

Astfel, cînd sînt mari proiecte de realizat prin deciziile care urmează să se ia, graficele arată fazele care se succed, termenele la care se realizează și măsurile care urmează a fi luate.

Cînd activitățile elementare se succed una după alta, graficul este simplu, linear.

Cînd însă activitățile sînt legate între ele sub forma unei rețele, în acest caz graficul trebuie să cuprindă înlănțuirea activităților. Grafic aceasta se reprezintă cu activități mergînd de la stînga la dreapta, marcate cu litere și legate între ele, arătîndu-se astfel că o anumită activitate nu poate fi realizată, dacă n-a fost îndeplinită cea dinainte. Trebuie fixate termenele maxime și minime, precum și cele probabile pentru fiecare activitate, și acest lucru trebuie făcut cu multă atenție.

§ 2. Analiza problemei

După stringerea și ordonarea informațiilor trebuie să se treacă la analiza problemei respective. În acest scop trebuie să fie recunoscut scopul deciziei și să se precizeze sarcinile care trebuie rezolvate. Să se vadă dacă sarcinile propuse sînt exacte. Sarcinile nu trebuie formulate vag și confuz, ci în mod clar și precis. În același timp trebuie apreciate pericolele și eventualele piedici la justa lor valoare.

În analiza problemei logica are o mare valoare, pentru că logica ne învață să gîndim. Dar simpla învățare a logicei formale nu este suficientă pentru rezolvarea problemelor practice. Este ca și cînd cineva ar studia natura electricității pentru a rezolva o problemă de instalație electrică. Numai cel care gîndește logic poate lua o decizie bună. În această privință sînt de urmat cîteva reguli.

În primul rînd cel care decide trebuie să fie foarte atent la abstracțiunile care pot avea caracter obscur. Trebuie totdeauna să avem grijă ca noțiunile să fie cît se poate de clare.

Apoi trebuie să ne ferim ca nu cumva premisele să fie false pentru că sigur că așa vor fi și concluziile. Dacă informațiile sînt simple supozități sau afirmații cu un grad incert de probabilitate concluziile vor fi un suport fără soliditate.

Cel care analizează problema în vederea luării unei decizii trebuie să facă distincția între concluziile inductive și cele deductive. Inductivă este concluzia care merge de la particular la general. Cînd se constată că acest lucru este cauza unei defecțiuni, sîntem în fața unei inducții. Cînd însă concluzia merge de la general la particular, ne aflăm în fața unei concluzii deductive.

De asemenea cel care se pregătește să ia decizia și face în acest scop analiza problemei, trebuie să facă și cercetarea relației cauzale în cadrul respectivei probleme. Trebuie să distingem cauza de efect. Aceasta ne ajută să evităm concluziile vicioase și prin aceasta luarea unor decizii rele.

În luarea deciziei administrative un rol important îl poate avea și calculatorul. Ajutorul calculatorului este însă limitat, pentru că matematicile, pe care acesta se bazează, reprezintă un mijloc ajutător și nimic altceva. Calculul este un instrument al deciziei administrative, dar decizia administrativă nu se reduce la acest calcul.

De multe ori se exagerează rolul calculatoarelor în această direcție, susținîndu-se că, cu ajutorul acestora se pot lua toate deciziile necesare. Dar lucrurile nu stau tocmai așa, și mai ales în domeniul deciziei administrative. Dacă reflectăm mai atent la realitate putem să constatăm că sînt multe decizii importante care scapă tratamentului calculatoarelor. De multe ori, după cum s-a putut vedea din cele arătate în capitolele anterioare, considerații străine calculatorului intră în joc atunci cînd se iau decizii administrative. În acest caz matematica este depășită. Trebuie reținut că decizia administrativă este o decizie a omului prin care se urmărește realizarea unui scop politic, ori matematica nu poate să fie însărcinată cu acest lucru. În această privință ea nu poate să dea decît un ajutor. Într-adevăr ajutorul pe care matematica îl poate da în domeniul deciziei administrative este, și mai ales poate să fie, foarte important. În această privință un rol deosebit îl au cercetările operaționale.

Se numesc așa de la denumirea folosită de americani în cel de al doilea război mondial, cînd, pentru rezolvarea unor

operații militare, au recurs la metodele matematice. „Operations research“, cum erau ele denumite serveau pentru a alege soluția cea mai potrivită, între mai multe posibilități. După război procedeul a început să fie folosit în economie, iar în domeniul cercetărilor matematice această disciplină a luat o amploare foarte mare. În practica deciziei administrative aplicațiunea este încă, pe plan mondial, foarte modestă. Trebuie arătat că atunci când, în analiza problemei folosim calculatorul, este nevoie să se recurgă la serviciile unui matematician specialist în materia cercetării operaționale.

Crearea și folosirea centrelor de calcul în această direcție, se dovedește a fi soluția optimă. Publicitatea făcută diferitelor calculatoare au exagerat puțin realitatea acestora. Calculatorul electronic nu poate înlocui creierul uman. Ansamblul electronic nu face decât să execute ceea ce i s-a prescris prin program, el nu poate niciodată să gîndească. Pentru a se folosi calculatorul trebuie să fie definite în clar scopurile urmărite. Din definirea clară și concretă a scopului urmărit rezultă problema care se pune a fi rezolvată de către calculator. De aci rezultă necesitatea conlucrării între specialistul matematician și administratorul care va lua decizia, aceasta fiind cel care cunoaște scopul deciziei administrative.

§ 3. Analiza posibilităților de soluționare

Cînd se analizează o problemă complexă, care va face obiectul unei viitoare decizii administrative, este bine să se rețină în scris toate reflecțiile pe care le facem. Aceasta face să fie evitată uitarea unor lucruri, dar, totodată liberează și memoria și ușurează clasificarea pe grupe, dînd o vedere de ansamblu întregii probleme.

Se va proceda la întocmirea unei liste cu posibilitățile de soluționare, mai întîi fără nici o ordine, ci pur și simplu așa cum ne vine în minte. Un anumit număr de posibilități ni se prezintă imediat, sau de-a lungul analizei problemei. Se folosește în unele țări, metoda conferințelor de idei pentru evidențierea posibilităților de soluționare a diferitelor probleme care se pun. Aceste conferințe de idei se țin cu toți acei colaboratori care sînt susceptibili de a avea idei de soluționare. Scopul acestor conferințe este exclusiv acela de a fi expuse ideile respective, suscitîndu-le chiar pe cele absurde. Orice analiză critică sau discuție este exclusă în această conferință.

O altă metodă care se mai folosește este aceea a stabilirii unor extreme, pornindu-se de la soluțiile cele mai absurde, prin eliminare se ajunge la soluția bună.

Cînd este examinată fiecare soluție este bine să se noteze pe hîrtie deoparte avantajele, iar de altă parte dezavantajele respectivei soluții.

Bine înțeles că cel care va lua decizia trebuie să recurgă la sfatul colaboratorilor săi și la acela al specialiștilor, în măsura în care nu trebuie păstrat un anumit secret de serviciu.

În ce măsură se face acest lucru, aceasta depinde de complexitatea problemei în cauză.

Avizele respective se pot lua în ședințe. Dar ținîndu-se seama de numărul mare de ore de lucru care se pierde cu aceste ședințe este necesar ca această modalitate să fie folosită cît mai rar și numai atunci cînd nu se poate obține altfel acest aviz.

Absența participanților la aceste ședințe de la posturile lor antrenează o serie de dezavantaje care stînjenesc bunul mers al serviciilor administrației de stat.

Participarea la respectivele ședințe trebuie să se limiteze absolut numai la cei care pot aduce o contribuție la soluționarea problemei. Participarea prea largă nu dă rezultatele cele mai bune. La asemenea ședințe sînt posibile intervenții ale unora care n-au nimic de spus, dar iau cuvîntul ca să-și justifice prezența. Ba chiar, pentru a-și dovedi utilitatea țin adevărate discursuri.

Este firesc ca cei care trebuie să ia decizii să nu se priceapă la toate, de aceea este bine ca ei să recurgă la sfaturile specialiștilor în materie. Cel consultat trebuie să fie informat cu privire la toate datele problemei, nu numai la un anumit aspect al acestora. Numai cunoașterea problemei în toată complexitatea sa poate să dea un sfat bun.

Secțiunea II-a

PSIHOLOGIA DECIZIILOR ADMINISTRATIVE

Fiecare om reacționează în felul său la sfaturile care i se dau lui și altora. Acest lucru face foarte dificil rolul consilierului, care neavînd în fața sa persoana care-i cere sfatul,

nu-i poate da sfaturile cele mai bune. De aceea sfaturile care se dau pot fi bune pentru unii dar pot fi rele pentru alții. De aceea este bine ca fiecare să se cunoască cât se poate de bine pe sine. Adesea influența formației anterioare și experiența persoanei care este chemată să decidă stau la baza diferențelor modurilor de comportament. Astfel un funcționar al administrației de stat care are o formație inginerască se va interesa mai mult de aspectele tehnice ale problemei care face obiectul deciziei, acest lucru influențează felul de a decide a funcționarului respectiv.

Spiritul de decizie la diferiți indivizi îmbracă forme diferite. Sînt unii care sînt mai îndrăzneți, alții sînt prudenți, unii sînt prea scrupuloși, alții sînt pur și simplu corecți.

Unii sînt influențabili, alții sînt voluntari în deciziile pe care le pot lua. Apoi unii sînt mai combativi, alții mai delăsători. Unii pot fi animați de un spirit novator, alții dimpotrivă de unul conservator. Unii pot fi mai încrezători, alții mai puțin încrezători, ba chiar pesimiști. În sfîrșit unii pot să fie mai sgîrciți, alții însă pot fi risipitori. Toate aceste trăsături își au importanța lor în luarea deciziei administrative.

De aceea este necesar ca fiecare să se cunoască pe sine și să caute să înlăture deficiența care se poate manifesta în comportamentul său atunci cînd este chemat să decidă. Este necesar ca să-și formeze fiecare un spirit de decizie, ferindu-se de defectele pe care și le cunoaște și asigurînd obiectivitatea și raționalitatea deciziei pe care o va lua.

TITLUL VI

FUNCȚIONAREA ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Capitolul I

ORGANIZARE ȘI METODE ÎN ACTIVITATEA ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT

După ce am examinat decizia administrativă, care este de esența acțiunii organelor administrației de stat, ne vom ocupa în continuare de unele aspecte ale circuitelor administrative, care mai sînt denumite în literatura de specialitate organizare și metode sau management.

De asemenea vom examina, în cadrul acestui titlu și unele probleme referitoare la cercetarea, păstrarea, difuzarea și întrebuințarea documentelor în acțiunea organelor administrației de stat.

Secțiunea I

NOTIUNI DE ORGANIZARE ȘI METODE ÎN ACTIVITATEA ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Viața organelor administrației de stat este dominată de circulația documentelor, care vin, pun probleme, rezolvă probleme, pleacă sub altă formă, cu alte probleme, la alte organe ale administrației de stat, sau la cei administrați. Acestea sînt așa numitele circuite administrative, care nu reprezintă altceva decît evoluția faptului administrativ, sau activitatea organelor administrației de stat.

În această acțiune a organelor administrației de stat se folosesc diferite metode și diferite forme de organizare, care asigură o bună funcționare organelor administrației de stat,

eficiența serviciului pe care aceste organe îl realizează, precum și prețul și randamentul acestui serviciu.

Problemele organizării administrației de stat au caracter mai concret și se pot rezolva de la caz la caz, în funcție de necesitățile administrației de stat și de adaptarea acesteia la nevoile societății.

Metodele sînt mai greu de descris pentru că ele se dezvoltă într-un domeniu abstract. Este vorba aci nu de uneltele acțiunii, ci de căile gîndirii. Metoda este un mijloc de abordare a problemelor, de cercetare a punctelor de aplicare, a planurilor de desfășurare, de diagnostic. Deci etimologic, metoda este găsirea și alegerea unei căi a unei linii. De aceea metoda mai este denumită tehnică a gîndirii care pregătește acțiunea.

Desigur că metoda trebuie să se asocieze cu organizarea. Aceasta pentru că fără metodă organizarea este oarbă, iar fără organizare metoda nu este decît un exercițiu intelectual, lipsit de aplicație practică. De aceea noțiunea de organizare și metodă (O.M.) se leagă de funcționarea administrației de stat, care prezintă particularități de la un stat la altul, după baza economică și principiile politice și sociale pe care le adoptă statul respectiv.

Asigurarea unei bune funcționări organelor administrației de stat se poate face prin folosirea unei metodologii specifice noțiunii de organizare și metode. În multe țări există birouri speciale de organizare și metode în principalele organe ale administrației de stat, precum și institute de cercetări în acest domeniu. În alte țări există firme specializate în această privință și chiar o profesie de consultanți în probleme de organizare și metode.

Un asemenea sistem prezintă avantajul obiectivității organizatorului, dorința acestuia de a ajunge la un rezultat bun în organizare. Sînt însă și serioase neajunsuri în practicarea acestui sistem, deoarece mediul pe care trebuie să-l organizeze este străin organizatorului și acesta poate să fie ușor derutat de mulțimea hîrtilor care formează circuitul administrativ, de amploarea atribuțiilor unuia sau a altuia dintre organele administrației de stat.

Cînd organizatorul este familiarizat cu problemele administrației de stat el găsește mai ușor realitatea rezolvării acestor probleme.

De aceea este preferabil ca organizatorii să se integreze în sistemul organelor administrației de stat.

Problema care se pune este aceea de a ști dacă problemele de organizare și metode, trebuie rezolvate de consilieri experți ai tehnicilor de organizare, sau de funcționari ai administrației de stat, cunoscători ai activității acestor organe și care au lucrat efectiv în administrație.

Soluția optimă se pare a fi aceea a folosirii pentru rezolvarea problemelor respective a unor funcționari ai administrației de stat care au lucrat efectiv în administrație, dacă este posibil în chiar domeniul în care acționează administrația pe care o organizează, dar care să fie cunoscători ai problemelor de organizare și metode. Cu alte cuvinte este de dorit ca respectivii funcționari să cunoască și problemele administrației active, dar și pe cele specifice de organizare și metode și să nu facă o carieră din această cunoaștere. În cadrul cursului de știința administrației este necesar să se prezinte metodologia pe care trebuie să o folosească cei care se ocupă de problemele de organizare și metode, pentru a se asigura o bună funcționare a organelor administrației de stat.

Secțiunea II-a

METODOLOGIA CE TREBUIE FOLOSITĂ PENTRU ASIGURAREA UNEI BUNE ORGANIZĂRI ȘI FUNCȚIONĂRI A ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Se consideră a fi utile în problemele de organizare și metode, pentru asigurarea unei bune organizări următoarele metode : metoda analitică, metoda critică, interviul și sinteza.

§ 1. Metoda analitică

Această metodă este necesară în prima fază a intervenției organizatorului.

Problema care se pune organizatorului poate să fie o falsă problemă, sau ea poate să fie rău sau incomplet formulată. De asemenea cercetarea pe care o întreprinde organizatorul cu privire la organizarea și funcționarea unui anumit

organ al administrației de stat cuprinde numai date brute și adesea incomplete.

Activitatea serviciilor se prezintă, în această fază ca un ansamblu de acțiuni deslinate, iar atribuțiile organului administrației de stat, sau a structurilor sale interioare nu apar suficient de clare. De aceea observarea faptelor și a datelor de care dispune organizatorul, trebuie ghidate după o anumită ordine, prin definirea axelor principale ale anchetei pe care organizatorul o realizează. Pentru a realiza acest lucru organizatorul trebuie să-și ordoneze ancheta sa după următoarele repere :

a) *Obiect structură.* Pe acest reper organizatorul stabilește conturul teoretic al serviciului pe care îl realizează respectivul organ al administrației de stat. Organizatorul trebuie să știe care sînt sarcinile pe care trebuie să le realizeze respectivul organ.

b) *Posturile de lucru în cadrul organului administrației de stat.*

După ce a fost reperat conturul teoretic al serviciului pe care îl realizează organul administrației de stat, de care se ocupă organizatorul, acesta trebuie să se intereseze de funcționarii de care dispune organul respectiv, ce posturi au și ce atribuții le revin în cadrul acestor posturi. În această privință se poate aplica următoarea schemă : cine lucrează, ce, unde, prin ce mijloace, pentru cine, cum și cînd lucrează fiecare funcționar. Este o schemă care îngăduie cunoașterea funcționalității organului respectiv și rentabilitatea sau costul serviciului pe care îl realizează acest organ al administrației de stat.

c) *Documente și poziții.* Organizatorul se va preocupa apoi de cercetarea documentelor de lucru ale funcționarilor, cum sînt folosite acestea de către funcționari, ce poziții ocupă aceste documente în ierarhia administrației respective.

d) *Implatarea serviciilor în localuri.* De o mare importanță, pentru asigurarea eficienței serviciilor realizate de organele administrației de stat, este felul în care organele administrației sînt repartizate în localurile pe care le ocupă. De multe ori deficiențele serviciului, sau costul său prea ridicat se datorează proastei implantări a diferitelor servicii în localurile care sînt afectate organului respectiv, sau în absența unui local corespunzător pentru acest organ.

e) *Circuitul administrativ.* Organizatorul trebuie să se intereseze de drumul împlinirii sarcinilor care revin organului administrației de stat. În această privință organizatorul trebuie să vadă faptul administrativ de-a lungul diferitelor posturi de lucru de la faptul inițial până la decizie. Astfel se poate observa dacă nu sînt străbătute trasee inutile, care complică activitatea organului administrației de stat și o face costisitoare pentru bugetul statului.

Folosind metoda analitică organizatorul trebuie adesea să recurgă și la unele procedee cu caracter auxiliar cum ar fi graficele și statisticele.

Graficele sînt foarte utile pentru examinarea structurii organelor administrației de stat, precum și a procedurilor sau a circuitelor pe care le urmează diferitele documente folosite de organul respectiv. Astfel se folosește organigrama de structură și diagrama circulației documentelor. Statisticele se folosesc pentru examinarea fenomenelor măsurabile care apar în organizarea și funcționarea organului examinat.

§ 2. Metoda critică

După ce organizatorul a întocmit tabloul care cuprinde situația organului supus acțiunii de organizare, va trebui să selecteze, pe baza studiului situației existente, punctele care trebuie să fie ameliorate. Adesea se întîmplă ca atenția să fie dinainte fixată asupra unor aspecte care ar trebui să fie ameliorate, dar din examinarea atentă a situației existente pot să apară și altele. De aceea pe baza datelor și a constatărilor din faza analitică, organizatorul va trece la un examen critic al acestor date. În această fază organizatorul va folosi următoarele criterii :

a) *Utilitatea organului și a serviciului pe care acesta îl realizează.* Organizatorul va raporta situația pe care a constatat-o la finalitatea serviciului respectiv. Cu alte cuvinte examenul critic va urmări să se vadă în ce măsură serviciul respectiv este util, cum sînt realizate prestațiunile, cum sînt realizate acțiunile respectivului organ, sînt ele la timp făcute, sînt oportune, se asigură rapiditatea acestor acțiuni.

Utilitatea serviciului nu trebuie urmărită numai pe ansamblul organului supus examinării, ci și pe părțile sale componente.

Acest lucru este necesar pentru că circuitul administrativ antrenează o varietate de structuri ale organului examinat. Astfel pot să fie copii numeroase în circuitul administrativ, sau înregistrări succesive la diferite servicii, ceea ce stânjenește eficiența serviciului și prin aceasta utilitatea sa. Examenul graficului de circulație a documentelor la organul respectiv permite o selectare a celei mai bune modalități de circulație a acestor documente.

b) *Cercetarea simplificării.* Există o complicație în activitatea organelor administrației de stat, care ține de natura acestei activități. Există însă de multe ori o complicație criticabilă în activitatea organelor administrației de stat. Ținând seama de aceste considerente, organizatorul nu trebuie să plece, în analiza pe care o face, de la o dorință apriorică a simplificării. Cu alte cuvinte, organizatorul nu trebuie să dorească a simplifica o activitate care, prin natura sa este complexă. De aceea criteriul simplificării nu poate interveni util decât după rezultatele deja elaborate în faza analitică.

c) *Costul serviciului respectiv.* Problema costului și a corolarului său, randamentul și prețul, trebuie să preocupe pe organizator. Aceste sînt însă chestiuni deosebit de complicate în materie de organizare a administrației de stat. Este firesc să fie așa ținîndu-se seama de varietatea activităților desfășurate de administrația statului socialist. Astfel sînt activități ale organelor administrației de stat care pot necesita un cost deosebit de ridicat, fără ca acest lucru să poată fi compensat într-un rezultat măsurabil.

Determinarea costului real al serviciului realizat de organul analizat este o operație complexă care implică o cercetare de contabilitate, ceea ce face ca această chestiune să nu mai țină de domeniul organizatorului. Rezultatele cercetării respective interesează examenul critic al organizării pentru că există un anumit preț de cost administrativ, ca de exemplu prețul unei zile de spitalizare pentru o persoană internată, sau pentru întreaga capacitate a unui spital de stat, sau prețul școlarizării unui student, sau a întreținerii unui soldat. Costul administrativ anormal de ridicat se poate dezvălui în cursul analizei detaliate a serviciului.

d) *Timpul în care se desfășoară diferitele activități ale organului administrației de stat supus analizei.* Noțiunea de timp se prezintă sub un aspect particular în activitatea ad-

ministrativă. Astfel unele aspecte ale muncii administrative au un caracter intelectual pronunțat, cum de pildă ar fi activitatea de studiere a unei probleme în vederea deciziei administrative. Alte activități însă, se prezintă sub forma unor acte cu caracter repetitiv, în care activitățile cu caracter material sînt predominante. Aceste activități se prezintă ca o combinație de gesturi și mișcări. Așa de pildă înregistrarea unor documente, bătutul la mașina de scris etc. Analiza acestor activități, în ceea ce privește desfășurarea lor în timp va permite organizatorului să ia măsuri de ameliorare și de simplificare a muncii. Este mai dificil acest lucru atunci cînd activitatea are un pronunțat caracter intelectual.

Noțiunea de timp apare ca necesară, în examenul critic al organizatorului și relativ la prețul de cost al serviciului, atunci cînd se cercetează timpul necesar funcționarilor pentru îndeplinirea sarcinilor pe care le au, atunci cînd este vorba de a se vedea rentabilitatea unui anumit echipament de birou.

Evident că în această situație timpul de lucru este un criteriu important al alegerii între un mod sau altul de a îndeplini activitatea respectivă, cu mijloace moderne sau cu cele tradiționale.

Pentru cercetarea timpului de lucru în organele administrației de stat se poate folosi metoda sondajului pe care-l face organizatorul asupra activităților pe care le îndeplinesc anumiți funcționari, notînd timpul în care sînt îndeplinite aceste activități. Se poate folosi și metoda autoanalizei executantului însuși. În acest caz funcționarul este cel care notează durata în timp a diferitelor activități pe care le îndeplinește. Ambele metode pot să dea rezultate bune, ele trebuie aplicate diferențiat de la un organ la altul al administrației de stat și chiar de la o funcție la alta în cadrul aceluiași organ.

În operațiunile administrative cu caracter repetitiv și la cele manuale se poate folosi metoda măsurării timpului elementar. Potrivit acestei metode, activitatea respectivă este descompusă în mișcările ei elementare, observîndu-se timpul necesar pentru executarea fiecăreia dintre acestea.

e) *Optimizarea factorilor de ambianță și de relații umane în cadrul organului administrației de stat supus examinării.* Atunci cînd am examinat problema funcționarilor adminis-

trației de stat, am arătat importanța deosebită pe care o ambianță în care funcționarul își desfășoară activitatea, precum și relațiile umane care se formează la locul unde funcționarul muncește. De aceea, în examenul critic pe care îl face organizatorul, factorii de ambianță și relațiile umane care există în cadrul organului administrației de stat, supus analizei, trebuie să li se acorde importanța cuvenită.

§ 3. Metoda interviului

După ce s-a făcut studiul analitic și critic al organizării și funcționalității organului respectiv, organizatorul trebuie să procedeze la luarea unor interviuri în primul rând șefului organului respectiv și apoi și a celorlalți funcționari, dacă nu tuturor funcționarilor, cel puțin celor care dețin posturile cheie în organul analizat. Extinderea interviului la toți funcționarii, deci la toți cei care participă la activitatea serviciului, prezintă avantajul că întărește la aceștia convingerea că activitatea lor este prețuită și că ei participă la realizarea unei opere colective.

Organizatorul nu trebuie, atunci când procedează la luarea interviului, să apară ca un inspector sau controlor, pentru că, într-o asemenea situație oamenii îi vor ascunde realitatea serviciului respectiv. Dacă organizatorul știe să se apropie de oameni, atunci va putea afla multe din secretele serviciului, deci va putea să cunoască starea reală a serviciului respectiv.

Deasemeni organizatorul trebuie să știe să atragă personalul serviciului la elaborarea măsurilor care se cer a fi luate pentru îmbunătățirea serviciului. În această privință organizatorul trebuie să țină seama de caracterul „traumatizant” pe care îl pot prezenta modificările de organizare și activitatea asupra unor oameni care au fost obișnuiți să lucreze într-un anumit fel. Știind să se apropie de membrii colectivului care compun organul respectiv, organizatorul va reuși să creieze acestora sentimentul că participă la opera de organizare a serviciului.

Psihologia, prin urmare trebuie să facă parte din utilajul organizatorului. Evident însă că psihologia singură nu este suficientă pentru a putea inspira cele mai bune decizii de organizare.

§ 4. Metoda sintezei

Cercetarea analitică și critică pe care o face organizatorul, precum și informațiile pe care le-a obținut de la personalul organului respectiv, pe calea interviului, sfârșesc prin a reuni un mare număr de elemente a căror sinteză trebuie făcută.

Sinteze care se face, pe baza aprecierii tuturor elementelor cercetării, trebuie să aibe loc la nivelul organului care a inițiat cercetarea respectivă, de obicei un organ ierarhic superior celui analizat.

În această fază a sintezei se tratează problemele de coordonare, se văd legăturile dintre diferitele verigi organizatorice ale administrației respective, se examinează simplificările care apar ca necesare. Activitatea de sinteză ar putea să fie îndeplinită de funcționari specializați în acest domeniu. Într-adevăr, cunoscând bine problemele administrației respective și având în același timp și o bună pregătire în domeniul organizării, pot exista funcționari specializați, în cadrul fiecărei ramuri sau domeniu de activitate a administrației de stat, în probleme de sinteză de organizare.

În faza sintezei se poate recurge și la tehnologia informaticii. Bineînțeles în această privință organizatorul va recurge la un specialist în materie. Pentru a pune problemele calculatoarelor electronice este nevoie de un specialist în problemele de organizare. Rezolvarea acestora prin mijloace electronice este de resortul specialistului în acest domeniu.

Ce sarcini revin organizatorului în faza sintezei?

Pe baza investigațiilor făcute, în faza sintezei organizatorul va ghida alegerea șefului organului respectiv. Cercetările întreprinse pot să ducă la concluzia îndeplinirii corespunzătoare a atribuțiilor de către șeful organului cercetat, sau dimpotrivă a necesității schimbării acestuia. Deci organizatorul va avea ca o primă atribuție ghidarea forurilor competente în alegerea șefului organului care este supus analizei.

Organizatorul are deasemeni sarcina de a alege echipamentul administrativ și materialele care convin efectuării în bune condiții a muncii în organul analizat (aparate de reproducere, dispozitive, bandă magnetică, hîrtie, imprimate etc.). În legătură cu imprimatele, organizatorul trebuie să știe că existența unor imprimate rațional întocmite poate să faciliteze în mare măsură îndeplinirea sarcinilor de către organele administrației de stat.

Aceasta mai ales în acele activități ale organelor administrației de stat care presupun relațiile cu publicul. Adeseori în practică nu se dă atenția corespunzătoare imprimatelor, înalții funcționari o consideră o problemă minoră și o încredințează spre rezolvare unor funcționari inferiori.

Elaborarea imprimatelor, pe care le folosesc diferite organe ale administrației de stat, cere o analiză foarte fină a elementelor care le compun, precum și a persoanelor care trebuie să le folosească. Imprimatul trebuie în așa fel conceput încât să dea toate informațiile necesare organului administrației de stat pentru a putea să ia o decizie, iar cel care le folosește să o poată face cu multă ușurință. În unele țări sînt create oficii speciale cu specialiști în domeniul imprimatelor.

Tot în legătură cu documentele folosite în circuitul administrativ, organizatorul în faza de sinteză va alege tehnica optimă de întocmire și de circulație a respectivelor documente, înlăturîndu-se copiile inutile și verigile inutile în circulația acestor documente. În activitatea practică a administrației de stat se acordă prea puțină atenție acestui aspect al muncii administrative. Astfel se cere multiplicarea nerațională și inutilă a unor documente (sînt bătute la mașina de scris un număr mare de copii după un anumit act, fără ca aceste copii să fie necesare), sau sînt trimise astfel de copii la servicii care nu au nevoie de ele.

Problematika relațiilor administrației de stat cu publicul este foarte importantă, și organizatorul trebuie să se preocupe de acest aspect în faza de sinteză.

Administrația de stat în țara noastră se caracterizează prin esența sa democratică. Organele administrației de stat nu se separă printr-un zid de nepătruns de cetățeni, dimpotrivă administrația de stat socialistă este pusă în slujba cetățeanului. Pornind de la această esență a administrației de stat socialiste, organizatorul trebuie să se preocupe de asigurarea realizării celor mai bune relații între organul administrației de stat și public. Acest lucru se poate realiza prin două principale mijloace.

Mai întîi prin asigurarea informării publicului despre activitatea organelor administrației de stat, bineînțeles cu respectarea cerințelor păstrării secretului de serviciu. Pentru a răspunde acestei necesități, în principalele organe ale administrației de stat atît cele centrale cît și cele locale trebuie create servicii speciale care să se preocupe de realizarea acestei sar-

cini a informării publicului despre activitatea administrației respective.

Aceste servicii trebuie puse sub directă subordonare a șefului organului respectiv și trebuie să desfășoare o activitate planificată și susținută de informare a publicului. În acest scop serviciile respective trebuie să-și organizeze legăturile cu presa scrisă și vorbită pentru a face cunoscute realizările administrației respective în masa cetățenilor, sau pentru a solicita sprijinul acestora în vederea realizării anumitor sarcini care revin respectivelor organe ale administrației de stat. De asemenea serviciile despre care vorbim pot folosi pliantele, afișele, broșurile, expozițiile și cinematograful pentru informarea publicului.

Un al doilea mijloc prin care asigură legătura administrației de stat cu publicul și care trebuie să stea în atenția organizatorului este primirea publicului la organul administrației de stat care este supus analizei. Acest aspect prezintă mare importanță mai cu seamă la acele organe ale administrației de stat care prestează servicii în mod direct diferiților solicitanți.

Problema primirii publicului trebuie să preocupe în modul cel mai serios pe organizator. Solicitanții trebuie să fie primiți la ore convenabile astfel încât să nu piardă din timpul lor de muncă, dar nici să afecteze prea mult timpul destinat repausului.

Solicitanții trebuie să fie îndrumați la serviciile respective.

Trebuie să se asigure o informare exactă și cât se poate de simplă a solicitanților asupra condițiilor folosirii serviciului pe care-l prestează respectivul organ al administrației de stat.

Administrația trebuie să asigure raporturile cele mai relaxate cu solicitanții. Funcționarii trebuie să se poarte cuviincios și să răspundă cu răbdare la întrebările solicitanților. Serviciul de informații în cadrul organelor administrației de stat care lucrează cu publicul trebuie foarte bine organizat și îndreptat unor funcționari cu îndelungată experiență și cu o înaltă competență profesională. Un astfel de serviciu bine organizat asigură buna desfășurare a activității organului respectiv și totodată fundamentează sentimentul cetățeanului că administrația lucrează pentru el.

În sfârșit, relativ la raporturile administrației de stat cu publicul, organizatorul se preocupă de asigurarea audiențelor

publicului la diferiți funcționari ai organului respectiv. Este o chestiune de mare importanță pe care organizatorul trebuie să o rezolve dacă dorește o administrație de stat eficientă și pe baze democratice.

În faza de sinteză organizatorul va avea de rezolvat și problemele legate de relațiile sociale care există în cadrul organului administrației de stat respectiv. Asupra acestor chestiuni nu insistăm deoarece am făcut analiza lor într-un capitol separat din acest curs. Organizatorul va trebui să țină seama de implicațiile pe care le au aceste relații asupra îndeplinirii sarcinilor de către organul respectiv.

Organizatorul se va preocupa și de mijloacele materiale de care trebuie să dispună organul administrației de stat precum și de felul în care se realizează documentarea administrativă în cadrul acelui organ al administrației de stat. În această privință organizatorul va trebui să țină seama de anumite trăsături care caracterizează cele două laturi ale activității administrative, mijloacele materiale folosite și documentarea. De aceea vom face o cercetare separată a celor două probleme în capitolele care urmează.

Capitolul II

MIJLOACELE MATERIALE ALE ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Administrația de stat pune în acțiune pentru a putea să-și realizeze sarcinile o serie de mijloace materiale, extrem de numeroase și de diversificate. De asemeni pentru a-și îndeplini sarcinile pe care le are, administrația de stat trebuie să folosească localuri care să îndeplinească o anumită funcționalitate.

În acest capitol vom examina problemele care privesc folosirea de către administrația de stat a acestor mijloace materiale. Ne vom ocupa mai întâi de echipamentul administrativ și după aceea de localurile folosite de administrația de stat.

Secțiunea I-a ECHIPAMENTUL ADMINISTRATIV

§ 1. Noțiunea și importanța echipamentului administrativ

Echipamentul administrativ este un ansamblu de elemente materiale prin care se realizează activitatea organelor administrației de stat. În noțiunea de echipament administrativ se cuprind mașinile și materialele folosite de organele administrației de stat, mobilierul de birou și furniturile necesare muncii administrative (hîrtie, imprimate etc.). De felul cum sînt echipate organele administrației de stat cu aceste elemente depinde în mare măsură eficiența activității acestor organe.

Știința administrației cercetează problema echipamentului administrativ tocmai în scopul asigurării eficienței administrației de stat, dar și pentru a se asigura o folosire rațională a acestui echipament, pentru ca, din acest punct de vedere administrația de stat să nu împovăreze bugetul statului.

Evoluția echipamentului administrativ în vremea noastră marchează un extraordinar progres tehnic. În multe sectoare ale administrației de stat au pătruns mijloacele mecanizate de lucru, se folosesc mașini electronice de calcul, mijloace electromagnetice de înregistrare a documentelor, mijloace mecanice pentru grăbirea circulației documentelor, mijloace electronice pentru circulația informației în circuitul administrativ ș.a. Folosirea mijloacelor pe care le oferă progresul tehnic al epocii noastre trebuie să constituie o permanentă preocupare pentru înzestrarea organelor administrației de stat. Dar această înzestrare cu echipament modern trebuie făcută în mod rațional, trebuie asigurată o folosire economică a acestor mijloace, precum și o folosire adecvată a acestora pentru adaptarea administrației la aceste mijloace moderne.

§ 2. Raționalizarea echipamentului administrativ

În epoca noastră preocuparea pentru perfecționarea modalităților de conducere socială implică în mod necesar și raționalizarea administrației de stat.

Iar în cadrul acțiunii de raționalizare a administrației de stat, pe lângă problemele care privesc continua adaptare a administrației de stat la cerințele vieții sociale în continuă schimbare, la organizarea științifică a muncii în organele ad-

ministrației de stat, intră și problemele de raționalizare a echipamentului administrativ. Între cele mai importante probleme ale raționalizării echipamentului administrativ notăm următoarele :

a) *Standardizarea echipamentului administrativ.* Pentru desfășurarea eficientă a acțiunii administrative standardizarea echipamentului administrativ este esențială. Acest lucru este foarte ușor de realizat în condițiile statului socialist. Standardizarea însă trebuie făcută pe baza rezultatelor cercetărilor în domeniul organizării muncii organelor administrației de stat. Astfel pot fi standardizate mobilierul de birou, furniturile de birou, imprimarele de uz general ș.a. Standardizarea trebuie făcută pentru a se asigura funcționalitatea deosebită a echipamentului administrativ. De aceea problematica respectivă este de competența specialiștilor în materie de organizare și metode.

b) Pe baza experienței și a cercetărilor întreprinse în domeniul organizării muncii administrative se pot stabili norme cu privire la imprimarele care trebuie folosite de organele administrației de stat, cu privire la amenajarea mobilierului, cu privire la folosirea mașinilor și aparatelor de care dispun organele administrației de stat ș.a. Este vorba deci de adoptarea unor norme tehnice de folosire a echipamentului administrativ, impunându-se obligativitatea respectării acestora de către organele administrației de stat.

c) *Mecanizarea și automatizarea echipamentului administrativ.*

Problema mecanizării și automatizării echipamentului administrativ este legată de adaptarea administrației de stat la progresul tehnic.

Mecanizarea și automatizarea echipamentului administrativ se referă la utilizarea mașinilor de mare randament, care pot executa lucrări importante, care mai înainte erau îndeplinite de funcționari ai administrației. Lucrările respective se caracterizează prin acela că sînt repetabile, tocmai acest caracter subliniază importanța efectuării lor cu ajutorul mașinilor. Așa de exemplu mașinile contabile, mașini de cartoteci perforate, ordinatoare electronice pot efectua importante lucrări cu caracter repetabil mărind eficiența serviciilor administrative.

Automatizarea și mecanizarea pot aduce îmbunătățiri substanțiale activității organelor administrației de stat. Dar automatizarea și mecanizarea echipamentului administrativ nu trebuie să fie considerate ca bagheta magică prin care se poate rezolva totul în materie de administrație de stat, putînd să transforme condițiile de executare ale muncii administrative în orice situație. Unele inconveniente pot să se ivească în calea automatizării și mecanizării, de aceea trebuie ca problema respectivă să fie privită în toată complexitatea sa, iar soluțiile trebuie găsite procedîndu-se cu multă prudență.

Recurgerea la mașinile electronice prezintă mare importanță pentru unele servicii ale organelor administrației de stat; mărindu-le considerabil posibilitățile de informare și de acțiune, care mai înainte, cu mijloacele tradiționale, erau inaccesibile.

Există domenii ale administrației de stat unde nu se poate face față sarcinilor fără a se recurge la mașinile electronice. Așa de exemplu în domeniul planificării fără mașinile electronice este foarte greu de realizat sarcinile care stau în fața organelor administrației de stat.

După cum am văzut perspective noi se deschid, datorită cercetării operaționale, în domeniul elaborării deciziilor administrative.

Cu toate aceste mari posibilități pe care le oferă mecanizarea și automatizarea echipamentului administrativ, trebuie avute în vedere și aspectele care constituie limitele introducerii și a folosirii lor în administrația de stat.

1. *Limitele cîmpului de acțiune al automatizării și mecanizării echipamentului administrativ.* Progresul tehnic face ca aria mecanizării și automatizării echipamentului administrativ să fie mereu în creștere. De aceea este greu să se spună absolut precis și în amănunt tot ce se va întîmpla în acest domeniu. Pe plan teoretic se apreciază că toate operațiunile materiale, pe care le realizează organele administrației de stat, în viitor vor putea fi mecanizate.

Acolo unde este nevoie de apreciere, de evaluarea unei situații concrete, sau de judecată, intervenția umană este indispensabilă. Munca intelectuală poate fi ușurată, mijlocită de mașini, dar nu poate fi înlocuită, în caracterul său creator, de acestea.

Prin urmare, câmpul de aplicare al mecanizării și automatizării echipamentului administrativ este limitat, în primul rând sub acest aspect al posibilităților pe care le prezintă un astfel de echipament.

2. *Limitări de ordin economic ale automatizării și mecanizării echipamentului administrativ.* Nu este de ajuns totdeauna ca mecanizarea și automatizarea echipamentului administrativ să ofere perfecționări de ordin tehnic, în domeniul activității organelor administrației de stat. Trebuie să se mai urmărească, atunci când se procedează la mecanizarea și automatizarea acestui echipament, și rentabilitatea acestei perfecționări, pentru că, s-ar putea întâmpla ca noile tehnici să fie prea oneroase. În această privință trebuie observat că nu avem în vedere numai câștigul pe care îl poate realiza mecanizarea sau automatizarea echipamentului administrativ, sau progresul imediat măsurabil al perfecționării respective.

Aspectele economice ale automatizării și mecanizării echipamentului sînt mult mai complexe și de aceea ele trebuie supuse unui minuțios studiu din partea celor care decid în această privință. O soluție des folosită în practică este aceea a punerii la dispoziția mai multor utilizatori a unor mecanisme moderne, cum de exemplu ar fi calculatoarele electronice prin centrele de calcul. O astfel de centralizare prezintă serioase avantaje, dar are și o serie de neajunsuri care trebuie să fie avute în vedere. Astfel centralizarea unui astfel de utilaj poate să fie mai ușor obiectivul de distrugere în caz de război sau de sabotaj. De asemeni defectarea unei instalații la un astfel de centru poate să paralizeze activitatea tuturor organelor administrației de stat care se bazează pe respectivele mecanisme.

3. *Limitări de ordin structural-organizatoric și social în automatizarea și mecanizarea echipamentului administrativ.* Orice implantare de metode și procedee noi în administrația de stat pune delicate probleme de ordin structural organizatoric, precum și pe plan social și uman. De aceea aceste aspecte trebuie cunoscute și în prealabil minuțios studiate de cei care decid referitor la automatizarea și mecanizarea echipamentului administrativ.

Trebuie ca să se asigure o integrare armonioasă a automatizării și mecanizării în structura administrației de stat. Perspectiva introducerii mașinilor și a mecanismelor noi an-

trenează temeri din partea funcționarilor administrației de stat, a căror muncă poate fi înlocuită de aceste mașini sau mecanisme. Problema se pune în cu totul alte condiții în societatea socialistă, unde nu există șomaj, decât în cea capitalistă în care spectrul șomajului este cu adevărat demoralizant. Temerea funcționarilor este legată de eventualitatea schimbării și mecanizării echipamentului administrativ. Este de cele mai multe ori o teamă nejustificată pentru că practica arată că mecanizarea și automatizarea echipamentului administrativ creiază noi nevoi care se cer împlinite de funcționari.

Prin urmare problema are mai mult aspectul psihico-social care trebuie să fie observat de către cei care decid în materie. Oamenii trebuie să fie lămurii în această privință și în acest fel se va asigura integrarea sănătoasă a noilor mecanisme în structura administrației de stat.

4. *Limitări ale mecanizării și automatizării echipamentului administrativ datorită unor metode tradiționale folosite de organele administrației de stat.* Adaptarea administrației de stat la noile tehnici este limitată uneori și de anumite tradiții ale administrației de stat sau de anumite reguli care sau împămîntenit în acțiunea organelor administrației de stat. Introducerea tehnicilor noi poate să bulverseze metodele și procedurile folosite pînă aci de organele administrației de stat, metode și proceduri cu care erau obișnuiți deopotrivă și cetățenii și funcționarii. Nu este vorba aci de o aversiune față de progresul tehnic ci pur și simplu de o obișnuință în comportamentul social. Cît de greu a fost ca să se introducă în echipamentul administrativ telefonul atunci cînd oamenii erau învățați să comunice cu administrația prin contact direct sau prin scris. Se poate ca și astăzi să existe funcționari, sau chiar proceduri care să nu admită sesizarea administrației de stat cu ajutorul acestui mijloc de comunicație, cerînd comunicarea personală sau scrisă.

Secțiunea II-a

PROBLEMA LOCALURILOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT

Randamentul muncii administrative depinde în mare măsură de alegerea localurilor în care își desfășoară activitatea organele administrației de stat, de gruparea acestora, de dispersarea lor, de mobilarea și accesoriile cu care sînt prevăzute.

Multă vreme s-a dat importanță primordială aspectului exterior al localurilor în care funcționau organele administrației de stat.

Exista în această concepție un element care nu trebuie neglijat, dar la care, în lumina cercetărilor moderne, nu se mai reduce rezolvarea problemei localurilor administrației de stat. Prin asigurarea unui aspect exterior impozant se urmărea să se reflecte grandoarea statului și autoritatea agenților săi, prin aceasta contribuindu-se la mărirea prestigiului administrației de stat. Astfel, au fost construite clădiri destinate administrației de stat care sînt veritabile monumente arhitectonice. Astăzi însă lucrurile în acest domeniu nu se opresc la aspectul exterior numai, care, repetăm, nu trebuie să fie pierdut din vedere fiind de mare importanță pentru asigurarea prestigiului administrației de stat.

Tehnicienii, organizatorii și arhitecții în vremea noastră se străduiesc și își asociază eforturile pentru a determina ce este necesar pentru ca localurile în care sînt implantate organele administrației de stat să ofere condiții de muncă cît mai bune, un randament sporit acțiunii acestor organe și un acces civilizat la folosirea serviciilor acestora de către cetățeni.

Trebuie să remarcăm că în efortul general de construcție care se realizează în țara noastră au fost cuprinse în multe orașe ale țării și localuri în care își desfășoară activitatea, sau urmează să și-o desfășoare, diferite organe ale administrației de stat.

Problema localurilor administrației de stat este esențială pentru organizator. Acesta trebuie să se intereseze de cubajul localului respectiv, a diferitelor birouri, încălzirea, iluminatul, izolarea fonică, felul în care sînt dispuse aceste localuri, dispersarea lor, comunicarea între diferitele încăperi, condițiile igienico-sanitare. Toate acestea au o deosebită importanță pentru buna desfășurare a acțiunii organelor administrației de stat. Problematika respectivă este necesar să facă obiectul unor ample cercetări științifice, în cadrul științei administrației și a unor acțiuni din partea organelor administrației de stat care se ocupă de organizarea muncii.

Capitolul III

PROBLEME PRIVITOARE LA CERCETAREA, PĂSTRAREA, DIFUZAREA ȘI ÎNTREBUINȚAREA DOCUMENTELOR (DOCUMENTAREA ADMINISTRATIVĂ)

Generalități

Ca și problemele de organizare și metode, de care ne-am ocupat mai înainte, documentarea administrativă este o chestiune care privește tehnica administrativă. În mare parte documentarea administrativă nu este reglementată și apare ca o activitate accidentală și benevolă în munca funcționarilor administrației de stat. Ori pentru realizarea unei administrații eficiente este necesară o documentare făcută pe baze științifice.

Ce este documentul și ce reprezintă documentarea administrativă ?

Prin document înțelegem un obiect purtător de cunoștințe care sînt detașabile de obiectul respectiv. Obiectul purtător de cunoștințe poate să fie conceput în acest scop sau nu, el este însă susceptibil de a fi identificat, transmis și consultat fără ca prin aceasta să fie modificate elementele de cunoaștere.

Documentele purtătoare de cunoștințe pot fi dispersate, iar cunoștințele pe care le cuprind trebuie să fie folosite. Cu alte cuvinte documentele purtătoare de cunoștințe trebuie să fie supuse unui tratament care comportă anumite tehnici intelectuale și materiale adaptate scopului cunoașterii respective. Aceasta este documentarea administrativă.

Administrația de stat, ca orice altă activitate are nevoie de o documentare directă, necesară îndeplinii sarcinilor pe care le au organele administrației de stat. Documentarea administrativă are rolul de a identifica și de a transmite cît mai complet și cît mai obiectiv posibil toate cunoștințele asupra unor subiecte delimitate în funcție de scopurile acțiunilor imediate pe care organele administrației de stat intenționează să le întreprindă.

Un document este susceptibil de a da lămurire celui care îl consultă, de a-i aduce o informație. După tratarea coordonată în cadrul documentării administrative documentul respectiv, sau umai exact cunoștințele cuprinse în el, se transformă într-un element documentar, care se adaugă altora referitoare la același subiect.

Scopul documentării administrative este acțiunea pe care o vor întreprinde organele administrației de stat, care sînt

destinatările și utilizatoarele documentării administrative. Dar documentarea nu se identifică cu informarea organelor administrației de stat în vederea întreprinderii unei acțiuni.

Informarea, în sensul său tehnic, nu se definește decît în raport cu cel informat. Prin definiție informarea caută contactul cu informatul, fără acest contact nu există informarea. Informarea comunică concluzii asupra unor fapte nu sursele care constată acele fapte, sau informații.

La rîndul său documentarea administrativă nu există decît prin documente și încetează să mai existe cînd documentele dispar.

Apoi, în timp ce informarea, în sensul tehnic al cuvîntului, acționează asupra informatului, documentarea privește mai întîi documentele și nu acționează asupra informațiilor pe care acestea le conțin, ci numai în legătură cu acestea.

Administrația de stat are nevoie de o organizare care să asigure permanent efortul elaborării documentelor și a rezultatelor acestui efort prin memorarea documentelor respective. Acest efort de coordonare și de organizare a documentelor și a informațiilor pe care le conțin, trebuie să fie critic și nu automat.

Deaceea documentarea trebuie să rămînă în domeniul acțiunii umane, ea nu poate să fie făcută de mașini.

Documentarea administrativă trebuie să cuprindă domeniul politic, domeniul economic, social, juridic și tehnic. Prin urmare documentarea administrativă nu se limitează numai la domeniul juridic (reglementare juridică, practică judecătorească, articole de revistă sau cărți din domeniul dreptului), ci trebuie să cuprindă și domeniul politic, economic social și tehnic, în raport cu aria de acțiune pe care o are administrația de stat. Pentru administrația de stat documentarea trebuie să asigure toate cunoștințele utile pentru acțiunile pe care le întreprind organele administrației de stat, din această cauză documentarea administrativă se definește ca o tehnică.

Secțiunea I-a

TEHNICA DOCUMENTĂRII ADMINISTRATIVE

Documentarea administrativă nu se poate defini decît ca o documentare de relații, deoarece această documentare cere interpretări numeroase și complexe. Documentarea variază în

funcție de nivelul destinatarului documentării (este vorba de situația organului administrației de stat, căruia îi este necesară documentarea, în ierarhia administrativă), de natura activității pe care o pregătește destinatarul documentării, dacă este o acțiune de concepție, de execuție sau de simplă punere la curent. În orice caz documentarea presupune un stadiu absolut necesar al oricărei acțiuni pe care urmează să o realizeze oricare dintre organele administrației de stat. Este condiția esențială a reușitei acțiunii administrative, pentru că prin documentarea administrativă se poate cunoaște realitatea în care trebuie să acționeze organele administrației de stat, realitatea politică, economică, socială, umană, juridică.

Răspunzând acestei necesități documentarea administrativă trebuie să se slujească de anumite tehnici care să-i asigure realizarea scopului, cunoașterea realității. Aceste tehnici sînt și în alte domenii ale cunoașterii. Vom arăta care sînt procedeele de care se poate sluji documentarea administrativă.

§ 1. Documentarea administrativă și documentare științifică

Documentarea administrativă, prin tehnica de reflectare și de aprofundare a faptelor este asemănătoare cercetării științifice. Orice cercetare științifică începe prin strîngerea faptelor prin toate modurile de informare, deci strîngerea documentelor purtătoare de informații, ca apoi să se treacă la studiul acestor informații.

Prin urmare și în documentarea administrativă trebuie urmată tehnica cercetării științifice a fișării faptelor care interesează domeniul în care urmează a fi întreprinsă acțiunea administrativă.

Aceste fapte fișate sînt clasificate, iar rezultatele cercetării sînt puse la dispoziția organului administrației de stat care urmează să acționeze.

§ 2. Documentarea administrativă și tratamentul mecanic al informațiilor

În tehnica documentării administrative se pot folosi mijloace moderne de documentare ca microfilmul, fotocopiile, mașinile pentru tratarea informațiilor. În acest din urmă caz mașinile electronice au o mare aplicație în tehnica documentării administrative. Deasemeni trebuie menționat că mecani-

zarea oferă largi posibilități documentării administrative cu privire la clasificarea faptelor și cu privire la punerea în relație a diferitelor concepte. Mașinile pot rezolva multe probleme care țin de documentare, dând informații de un tip determinat. Mașinile nu pot să îndeplinească sarcinile documentării în totalitatea lor. Astfel mașinile electronice nu pot furniza informațiile al căror subiect n-a servit la definirea respectivelor informații. Acest aspect al documentării ține de acțiunea critică a creierului uman. Este foarte interesantă în această privință experiența unei universități americane care a folosit mașinile electronice în documentarea administrativă în domeniul sănătății publice. Experiența a arătat posibilitățile pe care le au mașinile electronice de calcul pentru studiul comparat al diferitelor norme juridice referitoare la ocrotirea sănătății publice, dar ele s-au dovedit incapabile la examinarea validității acestor norme și la confruntarea lor cu realitatea dedusă din alte documente purtătoare de informații în domeniul respectiv.

După cum am arătat și în capitolul referitor la mecanizarea și automatizarea echipamentului administrativ, subliniem și în acest capitol că nu trebuie subestimată valoarea automatizării și mecanizării acestui echipament, dar nici o exaltare nu este rațională în ceea ce privește posibilitățile pe care le oferă mașinile electronice de calcul.

§ 3. Documentarea administrativă și biblioteconomia

În documentarea administrativă sînt strînse documente de diferite origini, este firesc deaceia, ca în documentarea administrativă să fie folosite tehnici de bibliotecă cum sînt colecțiile de cărți și periodice grupate pentru anumite nevoi determinate. Practic documentarea administrativă altădată consta în bibliotecile de care dispuneau diferitele organe ale administrației de stat. Astăzi însă numai o astfel de documentare administrativă este insuficientă pentru a se asigura îndeplinirea complexelor sarcini ale administrației noastre de stat.

Folosind anumite tehnici de bibliotecă nu înseamnă că documentarea administrativă se confundă cu biblioteconomia (știință care se ocupă cu formarea, administrarea și organizarea bibliotecilor).

Diferența se remarcă în nivelul bibliografiei. Într-o bibliotecă sînt fișate și catalogate diferitele cărți și publicații. În documentare, folosindu-se anumite tehnici de biblioteconomie (fișare, catalogare etc.) sînt folosite cărți și publicații dar se merge la stricta specializare în problema care interesează pe beneficiarul documentării, pînă la cele mai mici articole din diferite publicații. Este foarte adevărat că unele biblioteci pot fi strict specializate într-un anumit domeniu, ba chiar într-o anumită materie din acel domeniu. Aceasta însă nu înseamnă că ne aflăm în cadrul strict al documentării administrative. Rolul bibliotecilor constă în conservarea diferitelor lucrări, iar dacă se fișează și o bibliografie de specialitate, acest lucru se face în scopul strîngerii părerilor autorilor cercetați, deci tot un rol de conservare. În documentarea administrativă scopul este slujirea nevoilor acțiunii administrației de stat. De aceea documentaristul trebuie să țină seama de nevoile în mișcare ale acțiunii organelor administrației de stat și să slujească acestor nevoi. Bibliotecile nu pot face acest lucru fiind depășite de fluxul informațiilor administrației și nu sînt înarmate pentru a trata noianul de date pe care le furnizează activitatea organelor administrației de stat, și realitatea faptică asupra căreia acționează aceste organe.

§ 4. Documentarea administrativă și arhivistica

Desigur că documentarea administrativă trebuie să folosească unele tehnici ale arhivisticii. Arhivistica este o știință auxiliară a istoriei care se ocupă cu strîngerea, conservarea și folosirea documentelor.

Acțiunea documentară în arhivistică este orientată spre studiile istorice și nu spre nevoile practice ale administrației de stat. Din păcate în multe organe ale administrației de stat conservarea în arhive a documentelor nu se face în acest scop al activității viitoare a organului respectiv ci numai pentru consemnarea unei activități trecute pe care o va cerceta istoria. Prin urmare documentarea administrativă trebuie să folosească tehnicile de arhivistică, dar cu orientarea spre nevoile actuale ale administrației de stat. Deci în documentarea

administrativă nu trebuie numai „memorată” activitatea organelor administrației de stat prin documentele de arhivă, ci aceste documente trebuie să fie puse în relație cu activitățile organelor administrației de stat, așa cum reies ele din alte informații de origine internă, adică din interiorul administrației, sau externă, adică din afara acesteia.

Cu alte cuvinte documentarea administrativă trebuie să aibe un caracter activ, să slujească acțiunea administrativă.

Secțiunea II-a

DESFAȘURAREA DOCUMENTĂRII ADMINISTRATIVE

Documentarea administrativă cere tehnici care să-i asigure rapiditatea, exhaustivitate, suplețe, eficacitate. Documentarea administrativă trebuie să fie mereu pusă la zi astfel încât oricând să poată răspunde modificării faptelor pe care le cuprinde realitatea în care acționează organele administrației de stat.

Precizia documentării administrative și exhaustivitatea ei trebuie să garanteze specializarea și obiectivitatea cunoștințelor deduse din cercetarea documentelor.

Suplețea documentării administrative trebuie să permită punerea în cauză a problemelor care interesează acțiunea organelor administrației de stat și adaptarea la documentele purtătoare de informații.

În sfârșit eficacitatea documentării administrative trebuie să satisfacă permanența activității de documentare în relație cu acțiunea administrativă și reflectarea realității pentru a putea mijloci acțiunea organelor administrației de stat.

Documentarea administrativă cuprinde trei grupe de operațiuni care vor fi examinate mai jos în cadrul acestei secțiuni a cursului.

§ 1. Cercetarea și conservarea documentelor

Eficacitatea documentării și obiectivitatea ei depinde de colectarea documentelor purtătoare de informații necesare acțiunii organelor administrației de stat. Exhaustivitatea colec-

tării informațiilor pentru un subiect dat, depinde de numărul publicațiilor și documentelor reunite, după ce au fost determinate criteriile de strângere a acestora. În acest punct apare pericolul unor criterii subiective relativ la relevanța documentelor. Astfel s-a constatat că aproximativ 33% din articolele asupra unui subiect anumit, care apar în revistele de specialitate nu sînt recenzate, tocmai datorită manifestării acestor criterii subiective asupra relevanței lor relativ la un anumit subiect.

Problemele referitoare la strîngerea documentelor sînt diferite în raport cu originea acestora. Astfel multe din documentele care provin de la diferitele organe ale administrației de stat nu se poate procura totdeauna ușor. Este necesar ca organele administrației de stat să aibe evidența deciziilor pe care le iau și să le pună la dispoziția celor care fac documentarea. Acest lucru este necesar pentru toate documentele pe care le au organele administrației de stat.

Documentarea administrativă nu este un scop în sine.

Cu alte cuvinte prin documentarea administrativă nu se urmărește pur și simplu colectarea și conservarea diferitelor documente purtătoare de informații. Documentarea administrativă urmărește satisfacerea unor multiple posibilități de întrebuințare eficace a informațiilor respective în acțiunea organelor administrației de stat.

§ 2. Prospectiva

Documentarea administrativă nu este un scop în sine.

Cu alte cuvinte prin documentarea administrativă nu se urmărește pur și simplu colectarea și conservarea diferitelor documente purtătoare de informații. Documentarea administrativă urmărește satisfacerea unor multiple posibilități de întrebuințare eficace a informațiilor respective în acțiunea organelor administrative de stat.

Prospectiva asigură tocmai această legătură a documentării cu acțiunea organelor administrației de stat. Acest aspect al desfășurării documentării învederează necesitatea unor organisme specializate ale administrației de stat, care să fie însărcinate cu pregătirea organelor administrației de stat,

studiind această acțiune în perspectiva ei mai mult sau mai puțin îndepărtată.

În această etapă a documentării se face trecerea de la document la gândirea creatoare, în sensul desprinderii unor concluzii pentru acțiunea pe care o va întreprinde organul administrației de stat, care beneficiază de documentare. Prospectiva, ca o etapă a documentării administrative, după cum se poate deduce din cele arătate mai sus, se poate realiza prin organisme distincte de cele care colectează și păstrează documentele purtătoare de informații. Aceasta este o chestiune care se poate rezolva deosebit de la un organ al administrației de stat la altul, sau de la o ramură a administrației de stat la alta. În acest domeniu pot fi formate cadre specializate care să se ocupe de prospectarea acțiunii administrative în domeniul în care funcționează respectiva administrație de stat. Oricum însă prospectiva nu poate să se realizeze în mod autonom față de acțiunea administrativă. Mai exact, chiar atunci când există un organism specializat în prospectivă, acesta trebuie să fie dependent de organul de acțiune căruia îi este destinată documentarea. Aceasta leagă în mod organic prospectiva de acțiune.

§ 3. Difuzarea

După colectarea și conservarea documentelor, după ce informațiile cuprinse în documentele respective au fost cercetate și interpretate în relație cu acțiunea care se pregătește de către organul administrației de stat, beneficiar al documentării, urmează ultima fază a documentării, difuzarea. Această ultimă fază a documentării administrative cuprinde o serie de operațiuni care asigură sensul dinamic al documentării. O documentare oricât de bună și temenică ar fi, dacă nu i se asigură difuzarea la cei interesați de cunoașterea informațiilor respective, rămâne o literă moartă. Ori, după cum s-a mai arătat documentarea administrativă trebuie să fie eficientă, legându-se de acțiunea organelor administrației de stat.

În general vorbind activitatea de notificare a actelor pe care le face administrația de stat este esențială pentru înde-

plinirea sarcinilor sale. Este această activitate o piesă extrem de importantă a întregului mecanism administrativ, pentru că reprezintă o piñghie prin care se exercită și se menține autoritatea administrației de stat.

Toate acestea se observă și în faza difuzării la documentarea administrativă, care trebuie să fie concepută ca parte integrantă a activității globale pe care a realizează organele administrației de stat. Trebuie să se asigure o largă publicitate. Bine înțeles noțiunea de publicitate trebuie înțeleasă în relație cu beneficiarii documentării. Acest lucru se poate face prin mijloace multiple ca reviste, ziare, publicații de uz intern pentru diferitele ramuri ale administrației de stat.

O problemă care se evidențiază mai ales în faza difuzării, dar care este prezentă dealungul întregii documentări administrative este problema clasificării în documentarea administrativă. Sint folosite mai multe metode de clasificare. Astfel este larg folosită clasificarea juridică a documentării administrative. În cazul acestei metode sint grupate diferitele acte normative pe care le aplică organele administrației de stat în diverse ramuri de activitate. Este o documentare folosită dar este insuficientă pentru acțiunea administrativă. Această metodă este tributară concepției juridicizante a administrației de stat.

După cum s-a mai spus fenomenul administrativ nu se poate reduce la aspectul său juridic ci trebuie să fie privite și cercetate toate aspectele acestui fenomen. Deaceea o documentare administrativă eficientă și exhaustivă trebuie să cuprindă întreaga gamă de documente privitoare la date și fapte care interesează acțiunea organelor administrației de stat.

Pentru o bună rînduire a materialelor care valorifică documentarea se poate folosi clasificarea alfabetică pe materii.

Apare aci o mare dificultate și anume caracterul flotant al termenilor folosiți. Este îndeopște cunoscut că pentru domeniul administrației de stat noțiunile nu sint totdeauna cele mai precise.

Accepțiunile pot fi diferite pentru noțiunea de organ al administrației de stat, sau pentru ramură a administrației de stat. Acest lucru constituie un serios impediment în realizarea

eficienței documentării administrative. Este deaceea necesar ca în activitatea de documentare să se înceapă cu studiul diferitelor concepte, ajungându-se la o unitate de vederi în privința folosirii conceptelor respective în documentarea care se înfăptuiește. Evident că pentru acest lucru trebuie ca documentariștii să aibe o bună pregătire profesională, atât de ordin teoretic cât și practic. De multe ori însă această categorie de funcționari, acolo unde ea există, este considerată ca auxiliară, dacă nu ca secundară funcționarilor administrației de stat care se ocupă de administrația „activă”. Iar în ceea ce privește pregătirea, pentru că ei sînt considerați simpli magazioneri de date, nu li se cere pregătirea pe care trebuie să o aibe un veritabil documentarist al administrației de stat.

TITLUL VII CONTROLUL

Capitolul I

ASPECTELE GENERALE ALE CONTROLULUI IN ADMINISTRAȚIA DE STAT

Generalități

Orice acțiune subordonată reclamă un control, adică o verificare a conformității acțiunii reale cu exigențele celui care deține autoritatea supremă. Cu alte cuvinte este nevoie de comparare a acțiunii prevăzute cu cea reală. Cum administrația de stat, ca activitate am caracterizat-o ca o acțiune subordonată unor valori politice este necesar ca acțiunea care se desfășoară, în scopul realizării acestor valori, să fie supusă controlului.

Controlul este necesar nu numai pentru a se constata eventuala eroare a administrației de stat, dar și pentru a se trage învățămintele necesare din săvârșirea erorii. Este aspectul pozitiv al controlului care asigură subordonarea acțiunii organelor administrației de stat exigențelor vieții politice și sociale. Nu trebuie să fie ignorat însă și neajunsul pe care îl prezintă controlul. Prin caracterul său greoi și lent, controlul poate să inhibe inițiativele și să frâneze acțiunea organelor administrației de stat. De aceea este bine ca să fie realizat un control rațional. Pentru a răspunde acestei cerințe este necesară cercetarea noțiunii controlului, metodologia acestuia precum și efectele pe care le poate produce.

Secțiunea I-a

NOȚIUNEA CONTROLULUI ÎN ADMINISTRAȚIA DE STAT

§ 1. Ce este controlul ?

Pentru a înțelege metodologia controlului în administrația de stat, precum și importanța acestuia în asigurarea unei bune funcționări a organelor administrației de stat, este necesar să se precizeze natura activității de control.

Controlul face parte din operațiunile administrative. Aceste operațiuni administrative care compun controlul nu sînt destinate a servi drept prestațiuni ale organelor administrației de stat către cetățeni și nici să contribuie direct la organizarea structurilor administrației de stat.

Există și un control pe care organele administrației de stat îl realizează asupra unor activități ce se desfășoară în afara acestor organe. Așa de exemplu controlul financiar, controlul vamal, controlul sanitar, controlul circulației pe drumurile publice ș.a.

Acest tip de control, care se realizează în mare parte tot prin operațiuni administrative, constituie însă un element al activității organelor administrației de stat, prin care se realizează sarcinile administrației de stat. Acest control ține deci de acțiunea administrativă, sau de activitatea organelor administrației de stat ce se desfășoară în raport cu alții decît cu însăși administrația de stat.

Intr-adevăr mai există un tip de control asupra administrației, asupra felului în care administrația de stat își îndeplinește sarcinile pe care le are. Asupra acestui tip de control se cere a fi îndreptată atenția noastră într-un curs de știința administrației, pentru că dezvoltarea esenței controlului, a formelor sale, a metodologiei și tehnicilor controlului, contribuie la cunoașterea mecanismului administrației de stat, și prin aceasta la posibilitatea de îmbunătățire a activității organelor administrației de stat.

În control există neapărat doi termeni, două elemente și anume o bază de referință și un punct examinat. Între aceste două elemente sau doi termeni ai controlului există un raport denumit conformitate. Acest raport nu trebuie să fie

totdeauna sinonim cu identitatea dintre baza de referință și punctul examinat.

Uneori se poate cere o adecvare totală între baza de referință și punctul examinat, alteori poate să existe o bază de apreciere, care se poate grada. Controlorul va constata în acest caz, dacă punctul examinat se află pe scara de conformitate pe care i le indică normale care au fost fixate, și pe care trebuie să le respecte cel care îndeplinește acțiunea administrativă.

De aci se poate desprinde importanța controlului pentru acțiunea administrativă. Controlul este mijlocul prin care se asigură funcționarea adecvată a mecanismului administrativ. Prin control se constată și totodată se asigură realizarea corectă a sarcinilor de către organele administrației de stat. Într-o administrare ideală controlul va da satisfacție dacă se va constata că totul s-a petrecut bine. În realitate însă nu se poate concepe controlul fără constatarea unor deficiențe.

Pentru precizarea noțiunii controlului este necesar să examinăm sistemul de referință, elementele asupra cărora poartă controlul, precum și natura operațiunilor de conformitate (raportul dintre baza de referință și punctul examinat).

§ 2. Baza de referință a controlului

Organele administrației de stat au de îndeplinit anumite sarcini prin procedee determinate și cu mijloacele pe care le au la dispoziție. Controlul are ca scop verificarea îndeplinirii sarcinilor, în mod concret, de către organele administrației de stat. Baza de referință a controlului va trebui să cuprindă scări care să se raporteze la procedeele și la mijloacele folosite de organele administrației de stat în realizarea sarcinilor pe care le-au avut de îndeplinit.

Astfel baza de referință va cuprinde obiectivele pe care le avea de îndeplinit organul controlat, prevăzându-se un anumit criteriu pentru aprecierea gradului de realizare. De exemplu realizarea globală sau procentuală a acestor obiective. Va exista o scară de eficacitate în privința realizării sarcinilor de către organul administrației de stat, controlul avînd ca bază

de referință această eficiență a acțiunii desfășurată de organul controlat.

În ceea ce privește problema procedeeilor folosite, acestea se cuprind în baza de referință într-un număr de cerințe impuse organului controlat. Organele administrației de stat, după cum se știe, trebuie să se conformeze anumitor reguli, să observe anumite dispoziții (imperative sau prohibitive) care le sînt impuse.

Toate aceste norme sînt cuprinse în baza de referință a controlului.

Măsurarea respectării acestor norme se face în cadrul controlului de regularitate care se practică în domeniul controlului de legalitate care se face organelor administrației de stat.

Baza de referință a controlului cuprinde și procedeele folosite de organele administrației de stat pentru îndeplinirea sarcinilor pe care le au. În această privință se poate aprecia rentabilitatea procedeeilor folosite, precum și oportunitatea acestora.

Respectiv avem de a face cu controlul de rentabilitate și cu controlul de oportunitate.

Controlul de oportunitate, în ansamblul controlurilor asupra administrației de stat, prezintă un mare grad de subiectivitate, deoarece oferă controlorului cele mai diverse posibilități de apreciere și interpretare. Natura acestui control este însă identică cu a celorlalte, deoarece necesită termeni de referință.

Acești termeni pot fi interesul sarcinii realizate, interesul special al organului controlat ș.a.

În sfîrșit baza de referință a controlului mai cuprinde și mijloacele folosite de organul controlat pentru realizarea sarcinilor pe care le-a avut. Și aci există un anumit număr de scări de apreciere. Se cuprind aci mijloacele umane și materiale folosite, precum și calitatea serviciului realizat de organul controlat. Prin urmare baza de referință a controlului va cuprinde și elemente privitoare la personalul folosit de administrație, la mijloacele materiale și la calitatea serviciului prestat.

§ 3. Elementele asupra cărora poartă controlul

Orice element de activitate a organelor administrației de stat poate face obiectul unei aprecieri de control.

Controlul asupra mijloacelor materiale și financiare este mai ușor deoarece scările pe baza cărora se stabilește conformitatea pot fi lesne alcătuite. Este un control tehnic prin excelență.

Controlul care se referă la personalul organelor administrației de stat este mult mai dificil, deoarece criteriile de bază sînt destul de complicate, și foarte greu de întocmit. În această privință se poate face un control analitic care să vizeze pe toți funcționarii organului controlat, sau un control sintetic care vizează numai pe funcționarii unui anume serviciu din cadrul organului controlat.

În fine controlul se face asupra actelor juridice și mai ales a actelor administrative emise de organul controlat. Evident că tot aci intră și controlul operațiilor administrative care pregătesc actele administrative, sau sînt necesare pentru punerea acestora în executare. Controlul poartă și asupra operațiilor materiale pe care le fac organele administrației de stat.

§ 4. Operațiunile de conformitate

Există un mare număr de operațiuni, mai mult sau mai puțin complexe, prin care se cercetează raportul dintre baza de referință și punctul examinat, pe care le denumim operațiuni de conformitate. Să vedem care sînt aceste operațiuni.

a) *Operațiunile de verificare a elementelor concrete.* În cazul acestor operațiuni se verifică prezența sau absența unor factori măsurabili. Acest tip de operațiuni aparține controlului de materialitate. Acest control privește în special bunurile pentru care referirea se face la calitate și la anumite proprietăți pe care acestea trebuie să le aibe. Controlul de materialitate se poate realiza însă și în cazul actelor juridice și a anumitor operațiuni administrative.

b) *Operațiunile de control al regularității activității supuse controlului.* Mult mai complex este controlul de regularitate,

deoarece acest control se referă la confruntarea elementelor supuse verificării, cu o anumită normă juridică. În cazul acestor operațiuni de conformitate intervin posibilități de interpretare, din partea celui care exercită controlul. Este vorba prin urmare în acest caz, de operațiuni care nu au un caracter automat, așa cum se întâmplă la controlul de materialitate. Controlul de regularitate privește actele juridice și operațiunile administrative prevăzute de diferite norme de drept.

c) Operațiunile de control al rentabilității și eficacității.

Controlul rentabilității și a eficacității unui serviciu realizat de administrația de stat este și mai complex și cuprinde un mai mare număr de elemente de apreciere. Astfel controlul rentabilității serviciului este relativ mai simplu. Operațiunile de conformitate se referă la bunuri (evaluarea prețului acestora) la costul serviciilor și al personalului folosit de organul care este controlat.

Controlul eficacității este mai complex ca acela al rentabilității. Dificultatea constă aici în faptul că rezultatul obținut printr-un procedeu sau altul este mai puțin susceptibil de a fi evaluat. Operațiunile de conformitate în acest control privesc bunurile, personalul, actele juridice, operațiunile administrative și serviciile pe care le face organul supus controlului.

d) Operațiunile de control a oportunității. Cel mai complex control este controlul oportunității. În cazul acestui control sarcinile de referință sînt în general imprecise, iar elementele la care se raportează sînt susceptibile de interpretări și analize diferite, ceea ce determină mari fluctuații în aprecierea posibilă.

Cunoscîndu-se această caracteristică a controlului oportunității, este bine ca acest control să intervină numai în condiții temeinic pregătite, iar controlorul să aibe o cunoaștere directă și precisă a celor doi termeni de comparație. Este bine ca acest control să fie realizat de controlori foarte apropiați de operațiunea la care se referă controlul. Numai în acest fel se poate asigura cunoașterea termenilor de comparație. Controlul oportunității se face la actele juridice și la unele operațiuni administrative, care pregătesc sau pun în executare actele juridice.

Secțiunea II-a

FORMELE CONTROLULUI ADMINISTRAȚIEI DE STAT

După cum s-a putut vedea din cele expuse la începutul acestui capitol, există mai multe feluri de control din punctul de vedere al autorului controlului. Astfel am văzut că poate să existe un control pe care administrația de stat îl face asupra cetățenilor sau asupra diferitelor organizații obștești, de asemenea un control care se exercită asupra activității organelor administrației de stat.

La rândul său acest din urmă control, ținându-se seama de autorul său, poate să fie realizat de organele de partid, de organele puterii de stat, de organele judecătorești, de organele procuraturii, de organizațiile obștești, precum și de către organele administrației de stat. Interesându-ne în cadrul acestui curs în special de controlul pe care îl realizează organele administrației de stat, vom observa că acest din urmă control poate să îmbrace mai multe forme, ținând seama de criteriul autorului controlului.

1. Organul de control aparține chiar organului controlat. În acest caz pot fi mai multe situații.

Astfel mai întâi se poate vorbi de un autocontrol, funcționarul însuși făcându-și controlul activității sale, pe coordonatele arătate mai sus, bazat de referință, punct de control și conformitatea acestora. Este o formă care trebuie să-și găsească o largă aplicare deoarece poate să prevină eroarea în muncă.

Autorul controlului poate să fie șeful ierarhic, în virtutea atribuțiilor pe care le are asupra activității ce o desfășoară subordonații săi. În sfârșit autorul controlului face parte din structura organului controlat, dar exercită controlul ca o funcție specializată în această privință. Așa de exemplu este controlul financiar intern, realizat de funcționari care aparțin organului respectiv și care îndeplinesc o funcție specializată în domeniul controlului.

2. Organul de control aparține aceleiași ramuri a administrației de stat ca și elementul asupra căruia se exercită controlul. Așa de exemplu controlul pe care îl exercită ministerele asupra organelor administrației de stat care li se

subordonează alcătuind, împreună, din punct de vedere organizatoric o ramură a administrației de stat. De exemplu, ministerul Educației și învățămîntului controlează activitatea școlilor de toate gradele. În acest caz autorul controlului este bine să funcționeze în subordonare directă față de autoritatea supremă a respectivei ramuri a administrației de stat, în speță ministrul, sau conducătorul organului central al administrației de stat considerat. Așa este cazul de exemplu cu corpul de control al ministrului sau diferitele inspecții care funcționează în organele centrale ale administrației de stat.

3. Organul de control aparține administrației de stat, dar este atașat unui alt organ al administrației care nu face parte din ramura care cuprinde organul controlat. În această formă de control se realizează controlul sanitar, zoo-veterinar, vamal ș.a., organele de control aparținînd unor ministere, iar organele controlate altora. În aceeași situație este controlul pe care îl face Comitetul de Stat pentru Economia și Administrația Locală asupra organelor locale ale administrației de stat.

După ce am precizat noțiunea controlului și formele sale ne vom ocupa de tehnica controlului administrației de stat.

Capitolul II

TEHNICA CONTROLULUI

Oricare ar fi forma controlului, acesta face obiectul unor reguli de organizare care pot determina modalitățile după care să se desfășoare. Aceste reguli constituie un complex pe care îl putem denumi tehnica controlului. Regulile respective trebuie să se refere succesiv la următoarele probleme :

- a) Cine și ce controlează ?
- b) În ce moment intervine controlul ?
- c) Cum are loc controlul ?
- d) Care sînt efectele controlului ?

Vom examina pe rînd aceste probleme.

Secțiunea I-a

AUTORUL CONTROLULUI

Cu privire la autorul controlului trebuie avute în vedere cele două mari tipuri de control, controlul integrat în activitatea controlată și controlul exterior acesteia, după cum organul de control face parte din organul a cărui activitate este supusă controlului, sau este exterior acestei activități.

Controlul realizat de funcționarul care a îndeplinit activitatea sau de superiorul său ierarhic este adesea considerat ca un pseudo-control nu un control stricto sensu. Aceasta pentru că în acest control nu există o separație organică între cel care acționează și cel care controlează, fapt care face ca autorul controlului să nu poată fi imparțial. Este o concepție legată de noțiunea organică a controlului care prezintă avantajul de a pune bine în evidență trăsătura importantă a acestuia, independența sa.

Această concepție are un caracter restrictiv pentru că privează controlul de deplina sa eficacitate. Într-adevăr pentru a putea fi exercitat eficient, controlul trebuie să fie realizat cât mai aproape de activitatea controlată. Nici un controlor, oricât de expert ar fi, nu poate avea posibilitatea de a cunoaște eventualele erori sau abuzuri, ca cei care sînt direct legați de acțiunea supusă controlului.

Desigur există un risc al parțialității, în cazul realizării controlului de către controlori legați de acțiunea supusă controlului, dar acest risc nu este o certitudine. Nu trebuie făcut un postulat din posibilitatea de a greși a celor care realizează acțiunea. Oricum trebuie reținut faptul că posibilitatea de a greși nu se restrînge la funcționarii angajați în acțiunea supusă controlului, ci îi poate privi și pe controlorii care urmează acestei acțiuni. De aceea trebuie să avem încredere în controlul intern.

§ 1. Controlul intern l-se poate suprapune un control extern

Folosind avantajele controlului intern este bine ca acestea să fie completate și prin cele pe care le oferă controlul extern. În acest tip de control autorul controlului operează

din afara administrației controlate. Independența autorului controlului în acest caz poate fi mai mică sau mai mare, cu privire la elementele pe care le controlează. Când autorul controlului este exterior activității controlate, dar face parte din aceeași ramură a administrației de stat, se poate întâmpla să se manifeste o oarecare bunăvoință în aprecierea activității controlate, pentru ca să iasă bine activitatea administrației respective, în care se integrează și autorul controlului, față de cetățeni sau față de alte organe.

Este totuși o situație rară, pentru că de fapt în practică se naște un adevărat antagonism de funcțiune între controlor și controlat, autorul controlului vrînd să-și exercite din plin misiunea sa. Astfel de multe ori se creiază un spirit specific controlorilor, care dorînd să fie obiectivi, față de activitatea supusă controlului, apar ostili față de cei controlați.

Trebuie însă ca activitatea de control să se realizeze și de autori care să se distanțeze și de activitatea controlată și de organele care realizează această activitate. Acest lucru asigură o perspectivă corectă activității controlate, de aceea trebuie recurs la controlyuri exterioare suplimentare, realizate de organele puterii de stat, organele judecătorești, organele procuraturii și chiar organe ale administrației de stat, dar distincte de cele de care depind funcționarii a căror activitate este supusă controlului.

Acest control asigură independența controlorului în raport cu cel controlat, dar poate să creieze anumite conflicte între organele care îl exercită și cele a căror activitate este supusă controlului. Bine înțeles ne referim aci la controlul pe care îl exercită anumite organe ale administrației de stat asupra altor organe ale administrației de stat. În acest caz este bine ca organele de control să fie puse în subordinea organului suprem al administrației de stat, a căruia autoritate poate asigura eficiența controlului.

Trebuie de asemeni notat că un control care se întinde asupra mai multor ramuri riscă să fie mai puțin precis, și ca atare este mai puțin eficient.

În ceea ce privește controlul jurisdicțional, acesta, dacă nu este bine reglementat și realizat, riscă, datorită absenței responsabilității jurisdicțiilor respective, fie să paralizeze acțiunea administrației controlate, fie să se substituie acesteia.

§ 2. Personalul de control

Este o problemă foarte importantă aceia referitoare la personalul de control. În cazul controlului care se face în sinul activității primare nu se poate vorbi de un personal de control propriu-zis, afară de cazul unui control intern specializat, ca de exemplu controlul financiar intern.

Cît privește personalul celorlalte organe ale statului care controlează activitatea administrației, această problemă nu intră în obiectul științei administrației. Așa dar ne vom referi la anumite cerințe care trebuie îndeplinite de personalul de control al administrației de stat.

Controlorul trebuie să fie independent de activitatea controlată și să cunoască bine activitatea pe care este chemat să o aprecieze. De aceia statutul său și modul de recrutare și de eliberare din funcție trebuie să garanteze aceste exigențe.

Independența de care trebuie să se bucure personalul de control este necesară pentru ca aceștia să poată exprima ceea ce cred despre cele constatate. De aceia personalul respectiv nu trebuie să fie supus unor presiuni directe sau indirecte care să le modifice părerile asupra celor constatate, evident pe baza sistemului de referință. Așa dar personalul de control trebuie să fie ferit de orice intervenții directe sau indirecte, din partea unor persoane din afară sau a celor pe care îi controlează. Personalul de control trebuie să fie asigurat de eventualele neplăceri pe care le pot avea în cariera lor datorită aprecierii pe care au făcut-o asupra unor oameni, de care ar putea să depindă pînă la urmă.

Independența personalului de control nu trebuie să fie absolutizată, pentru că acest fel de a înțelege independența poate să ducă la abuz în activitatea de control.

În afară de independență, personalul de control trebuie să aibă o pregătire temeinică în domeniul în care își desfășoară activitatea. Un controlor cu cunoștințe rudimentare nu poate să facă niciodată un control eficace. Un astfel de controlor nu știe ce să controleze. Cel controlat poate foarte ușor să-i prezinte date eronate prin care să ascundă adevărata stare de lucruri.

Absența unei pregătiri corespunzătoare la personalul de control prezintă și dificultăți de ordin psihologic. Astfel cel controlat nu acceptă să fie supus controlului unuia care nu

este pregătit, cel puțin ca el, iar controlorul incompetent este inhibat de incompetența sa în fața celui controlat.

Ținând seama de toate cele arătate mai sus este necesar ca normele juridice să stabilească situația personalului de control cu observarea exigențelor de independență și de competență.

Ce se poate face pentru a îndeplini cerințele independenței și a competenței personalului de control?

O primă soluție stă în recrutarea personalului de control dintre funcționarii administrației de stat ajunși la sfârșitul carierei lor.

Avantajul acestei soluții stă în aceea că funcționarii respectivi, fiind la sfârșitul carierei nu mai urmăresc avansarea pe treptele ierarhiei administrative, astfel încît pot să facă controlul fără rețineri din acest punct de vedere. Apoi lunga lor activitate în administrația de stat le îngăduie cunoașterea acestei activități în toate amănuntele și dedesupturile sale, ceea ce este de mare importanță pentru competența controlorului.

Soluția are însă și neajunsuri serioase.

Astfel faptul că sînt la sfârșitul carierei face ca persoanele respective să aibe o vîrstă înaintată și poate să se manifeste o oarecare îngăduință față de lipsurile constatate, tocmai știindu-se la sfârșitul carierei.

Apoi activitatea îndelungată în administrația de stat atestă cunoașterea problemelor administrației de stat, dar nu presupune și stăpînirea tehnicilor controlului. Ori eficiența controlului administrației depinde și de faptul dacă personalul de control cunoaște aceste tehnici.

În sfîrșit, îndelungata lor carieră în administrația de stat, se poate să le fi lăsat un sentiment de antagonism, care poate să apară, după cum am mai arătat, între controlor și controlat. Acest sentiment la personalul de control constituie un impediment de ordin psihologic foarte important, în îndeplinirea rolului controlorului.

O a doua soluție constă în numirea controlorilor la începutul carierei lor în funcțiile de control, urmînd ca să facă din această activitate carieră. Acești funcționari fiind formați special pentru funcțiile de control, deci ei vor stăpîni tehnicile controlului. Ei însă sînt lipsiți de cunoașterea specificului

muncii administrative, ceea ce învederează marele dezavantaj al respectivei soluții. De aceea soluția care îmbină elemente din cele două mai sus prezentate, se pare a fi cea mai avantajoasă.

În acest scop este bine ca personalul de control să fie recrutat dintre funcționarii administrației de stat care cunosc activitatea supusă controlului dar și tehnicile controlului. Personalul de control nu trebuie însă să îndeplinească pentru tot timpul carierei funcția de controlor. Este bine ca funcționarii respectivi, după ce au slujit o perioadă în activitatea de control să fie trimiși să lucreze în funcțiile administrative.

Secțiunea II-a

MOMENTUL CONTROLULUI

Cercetînd problema momentului controlului trebuie să avem în vedere două aspecte principale ale controlului în timp.

Mai întîi trebuie să ne întrebăm cînd trebuie declanșată procedura controlului. În al doilea rînd, și acesta este cel de al doilea aspect al controlului în timp, întrebîndu-ne în ce stadiu de operațiune administrativă se situează controlul. Să vedem pe rînd cele două aspecte.

§ 1. Intervenția controlului

Controlul poate fi permanent. În acest caz organele de control lucrează fără întrerupere, și fiecare element al activității este supus controlului. Acest control este folosit mai ales în domeniul financiar-contabil.

Pentru alte activități nu este recomandabil deoarece stînjește desfășurarea acțiunii organelor administrației de stat.

Controlul poate fi discontinuu, atunci cînd intervine la cererea cuiva, un cetățean sau un anumit organ de stat, sau obștește.

Controlul discontinuu poate fi declanșat și din oficiu de către organele ierarhic superioare organului controlat. În acest

caz controlul poate fi realizat de chiar organul ierarhic, dar se poate ca acest organ să sesizeze un altul pentru a face controlul.

Controlul discontinuu permite un control suplu și favorabil bunei funcționări a organelor administrației de stat. Este un control energic și de temut, și prin aceasta este deosebit de eficace.

§ 2. Momentul controlului

Problema momentului controlului prezintă interes atunci când elementul controlat poate să fie precis fixat în timp. Acest lucru se pretează mai ales la actele juridice, în special la actele administrative.

Din acest punct de vedere putem avea un control a priori un control concomitent și un control a posteriori, față de activitatea controlată.

În ceea ce privește controlul a priori, acest control se caracterizează prin aceea că decizia administrativă nu poate fi luată fără să fi fost în prealabil aprobată de organul de control. Există un mare avantaj la acest control. Prin realizarea controlului a priori se evită producerea unor neregularități. Deci controlul respectiv are caracter preventiv.

Totodată însă nu trebuie scăpat din vedere un mare dezavantaj al acestui control. Un control a priori îngreunează procedura administrativă și riscă să paralizeze bunul mers al administrației de stat.

De aceea este recomandabil ca acest control să fie întrebuințat cât mai rar și numai în cazuri bine justificate.

Controlul concomitent deasemeni are același dezavantaj ca cel menționat mai înainte.

Controlul a posteriori constituie forma cea mai normală a controlului. Acest control lasă posibilitatea desfășurării inițiativei organelor administrației de stat și contribuie la stimularea responsabilității acestora pentru acțiunile întreprinse.

Există un risc la acest control. Astfel controlul poate interveni prea târziu, după ce decizia a produs deja efectele. Acest risc însă nu trebuie luat ca o certitudine.

Secțiunea III-a

METODELE CONTROLULUI ADMINISTRATIV

Metodele controlului administrativ trebuie să fie examinate din două puncte de vedere, din punctul de vedere al controlorului și din punctul de vedere al celui controlat deoarece criteriul respectiv influențează asupra metodelor folosite în control.

§ 1. Metodele controlului administrativ privite din punctul de vedere al celui controlat

Din acest punct de vedere controlul poate fi prevăzut sau inopinant, după cum cel controlat cunoaște sau nu momentul controlului.

În cazul controlului prevăzut nu se urmărește atât descoperirea erorilor sau a abuzurilor organului administrației de stat, supus controlului cât, mai degrabă, aprecierii calității activității pe care o desfășoară respectivul organ. Acest control corespunde foarte bine cerințelor controlului tehnic.

Controlul inopinat urmărește să scoată la iveală slăbiciunile organului controlat, chiar și cele ocazionale. Acest control are un caracter în bună parte intimidant și acest aspect este de multe ori binevenit pentru anumiți funcționari ai administrației de stat, care știind că pot fi controlați în acest fel, vor căuta să nu comită iregularități.

Considerate metodele controlului tot din punctul de vedere al celui controlat, vom putea distinge controlul pe părți și controlul exhaustiv.

În controlul pe părți se examinează cazuri individuale din activitatea celui controlat. În controlul exhaustiv este examinată întreaga activitate a organului controlat. Controlul exhaustiv este foarte greoi și costisitor. Dezavantajul său constă și în paralizarea întregii activități a organului supus unui astfel de control. În timpul controlului funcționarii organului respectiv nu mai pot să-și îndeplinească sarcinile în mod normal, fiind ținuti la dispoziția, sau fiind mereu cu gândul la activitatea organului de control. Deasemeni acest control este deseori jenant pentru buna reputație a organului

supus controlului. Din această cauză este recomandabil să se folosească cu totul excepțional controlul exhaustiv.

În sfârșit, ținând seama de același criteriu, punctul de vedere al celui controlat, controlul poate să fie făcut la fața locului sau poate să fie un control de dosar.

Controlul la fața locului este adecvat pentru că permite să se dea indicații de detaliu, foarte folositoare pentru desfășurarea activității, în bune condițiuni, de către organul controlat. Acest control poate fi prevăzut dar poate fi și inopinat.

Controlul de dosar se caracterizează prin aceea că organul controlat este invitat să trimită organului de control dosarul cu documentele care permit să se aprecieze conformitatea activității cu baza de referință.

Metodologia acestui control este foarte greoaie și lentă. Este antrenată o lungă corespondență între cel ce face controlul și cel controlat. Apoi absența controlorului riscă efectuarea unui control puțin cam ireal, a cărui rezultate pot fi inexacte. Totdeauna acest control este prevăzut.

§ 2. Metodele controlului administrativ din punctul de vedere al controlorului

Privită din punct de vedere al celui care realizează controlul, metodologia 'controlului' este variabilă.

Astfel luând în considerare acest criteriu vom putea avea un control unilateral, sau un control în contradictoriu.

Controlul este unilateral când cel care controlează face acest lucru fără să-și asocieze părerea celui controlat.

Controlorului se poate abține să ceară explicații celui controlat, și prin aceasta să-și facă apărarea sa. Prin natura sa acest control este un control intimidant. Acest control se poate folosi în cazul controlului inopinat.

Controlul în contradictoriu este mai ușor admis de către cel controlat. Acesta are sentimentul că este tratat obiectiv.

Mai mult acest tip de control dă mai multă eficacitate controlului evitând erorile de interpretare, din partea controlorului, sau piste false pe care acesta poate să pornească, fără a cere relații de la cel controlat. Există însă aci un mare risc care trebuie avut totdeauna în vedere. Discuțiile cu cel controlat și orientare a controlului pe baza acestor discuții

favorizează pe anumiți funcționari abili, care pot să ascundă adevărata stare de lucruri.

Controlul, privit din același punct de vedere al controlorului, poate fi un control liber sau un control ghidat.

Metodologia variază în acest caz, după cum controlorul are o libertate mai mare sau mai restrinsă în a reuni elementele pe baza cărora va face aprecierea.

În cazul controlului liber controlorul caută singur elementele sau o parte a acestora, pe baza cărora va face aprecierea.

În acest caz controlorul va putea găsi mai ușor deficiențele având libertatea alegerii elementelor pe baza cărora va face aprecierea decât atunci când aceste elemente sînt prestabilite, cum este cazul în controlul ghidat.

În sfîrșit, controlul poate fi individual sau colegial, după cum este vorba de un singur funcționar care face controlul sau un grup de funcționari. Metodologia controlului desigur că este influențată de acest fapt.

Controlul individual este mai rapid. Controlul colegial, deși mai lent, este mult mai complex, deoarece reunește opiniile mai multor persoane în aprecierile care se fac. Deasemeni controlul colegial este mai obiectiv, față de cel individual, în sensul că funcționarii controlați sînt mai puțin expuși elementelor subiective ale controlorului.

Controlul colegial poate fi conceput în două etape.

În prima etapă se strîng informațiile. Acest lucru se poate face de o echipă împreună sau individual de către funcționarii care alcătuiesc echipa de control. În cea de a doua etapă, aceia a aprecierilor este absolut necesară munca colectivă.

Întregul colectiv fiind cel care apreciază activitatea controlată.

Secțiunea IV-a

EFECTELE CONTROLULUI ADMINISTRATIV

Odată terminat, controlul administrativ va produce două feluri de efecte, efecte primare și efecte derivate.

§ 1. Efectele primare ale controlului administrativ

Oricare ar fi tipul de control, va exista un efect imediat al controlului și anume stabilirea unei aprecieri de confortabilitate. Cel ce face controlul confruntă elementele de control

cu normele de referință, ajungînd la anumite concluzii. Astfel aprecierea pe care o face controlorul poate face să apară o perfectă conformitate între cele două elemente de comparație.

Această constatare marchează sfîrșitul controlului și ea arată că administrația controlată merge bine.

Cînd se constată nepotriviri, punerea în evidență a respectivelor divergențe constituie efectele primare ale controlului, dar de la un astfel de control se mai așteaptă și efecte derivate.

§ 2. Efectele derivate ale controlului administrativ

Există mai multe efecte derivate în cazul constatării nepotrivirilor dintre elementele controlate și sistemul de referință.

Astfel organul de control poate transmite constatările făcute unui alt organ care este competent să restabilească deficiența constatată. Acțiunea acestui organ este un efect derivat al controlului.

Un alt efect derivat al controlului îl constituie publicarea rezultatelor controlului. Această publicare poate să aibe ca scop încunoștințarea opiniei publice asupra rezultatelor controlului, dar și a organului administrației de stat controlat ca pe viitor să fie pe linia exigențelor impuse.

În sfîrșit, un alt efect derivat al controlului poate să fie intervenția autorului controlului pentru restabilirea conformității. Așa de exemplu în cazul controlului ierarhic, autorul controlului, atunci cînd constată deficiențe ia măsuri pentru restabilirea conformității între activitatea controlată și normele de referință.

În urma celor arătate se impun cîteva concluzii referitoare la însemnătatea controlului asupra activității administrației de stat.

Deoarece controlul este o operațiune de conformitate, rezultatul urmărit este de a face ca activitatea organelor administrației de stat să se conformeze anumitor cerințe care sînt prevăzute pentru ea de către organele de partid și de către organele puterii de stat.

Controlul exercitat asupra organelor administrației de stat asigură eficacitatea acțiunii acestor organe, integrarea lor unitară în sistemul organelor administrației de stat.

Controlul asupra organelor administrației de stat asigură conformitatea activității organelor administrației de stat cu cerințele legalității socialiste, evitându-se astfel arbitrarul acestor organe.

Organele administrației de stat, după cum s-a arătat sint chemate să înfăptuiască valori politice stabilite de organele de partid și de organele puterii de stat. Controlul exercitat asupra administrației permite să se verifice în ce măsură organele administrației de stat se conformează acestor cerințe.

Controlul exercitat asupra organelor administrației de stat urmărește menținerea acestor organe în respectul normelor de referință.

Dar controlul poate să constate și o eventuală nepotrivire între normele de referință și nevoile societății. În acest caz controlul facilitează adaptarea acestor norme, de către organele competente, la cerințele vieții sociale și politice.

BIBLIOGRAFIE

- K. MARX — Note critice pe marginea articolului unui prusian — K. Marx — Fr. Engels, Opere vol. I Ed. Pol. 1960.
- V. I. LENIN — Statistică și sociologie — Opere complete Vol. 30 Ed. Pol. 1964, ed. II-a.
- V. I. LENIN — Mai bine mai puțin, dar mai bine — Opere complete Vol. 33, Ed. Pol. 1957.
- NICOLAE CEAUȘESCU — Raport la congresul al X-lea al P.C.R. — (capitolul IV și V). Ed. Pol. 1969.
- NICOLAE CEAUȘESCU — Semicentenarul glorios al P.C.R. — (Capitolul intitulat „Un obiectiv esențial al etapei actuale, perfecționarea continuă a organizării societății). Volumul „România pe drumul construirii societății socialiste multilateral dezvoltate” — Vol. V Ed. Pol. 1971.
- NICOLAE CEAUȘESCU — Expunere cu privire la îmbunătățirea organizării administrativ-teritoriale a R.S.R. — Din volumul „România pe drumul desăvârșirii construcției socialismului”. Ed. Pol. 1969.
- NICOLAE CEAUȘESCU — Expunere la consfătuirea de lucru a activului de partid din domeniul ideologic (9 iulie 1971) — Ed. Pol. 1971.
- NICOLAE CEAUȘESCU — Cavintare la prima conferință pe țară a secretarilor comitetelor de partid și a președinților consiliilor populare comunale. — Ed. Pol. 1971.
- NICOLAE CEAUȘESCU — Expunere la deschiderea colocviului privind problemele științei conducerii societății. Ed. Politică, 1972.

*

* *

- APOSTOL PAVEL — Domeniul științei conducerii societății socialiste. — Din volumul „Știința conducerii societății”. Ed. Pol. 1971.
- ALMAYER K. ST. — Technique de la decision et son elaboration — Ed. Eyroles, Paris 1966.
- ANGHENE M. — Elemente privind conducerea științifică în administrația de stat. — Studii și cercetări juridice nr. 1/1971

- AUBY I. M. ș.a. — *Traité de science administrative*. Ed. Mouton, Paris 1966.
- BARATIN H. L. — *Organization et méthodes dans l'administration publique*. Ed. Berger-Levrault — Paris 1971.
- BERENYI S. — *Le rôle de la science administrative dans le développement du système hongrois de l'administration d'état*. — *Acta juridica*, Tomus XIII, fasciculi 1—2.
- BOLDUR G. — *Informația și decizia în procesul conducerii social-economice*. — Din volumul *Știința conducerii societății*, Ed. Pol. 1971.
- CETERCHI I. — *Organizarea de stat și formarea de cadre în R.S.R.* — *Analele Universității București*, seria științe juridice, nr. 2/1970.
- CORNESCU V. — *Conducerea și factorul uman*. — Din volumul *Știința conducerii societății*. Ed. Pol. 1971.
- DISESCU C. — *Curs de drept public român* — vol. III, 1891.
- DEBASCH D. — *Science administrative* — Ed. Dalloz — 1971.
- GERBIER J, AIMARD C. — *Organizarea, conducerea, memorator*. — Ed. Pol. 1971.
- IONESCU R. — *Drept administrativ*. Ed. Didactică 1970.
- LUNEV A. F. — *Koordinatîia v gosudarstvenom upravlenii* — *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* nr. 11/1971.
- NEGOIȚĂ AL. — *Considerații cu privire la obiectul științei administrației* — *Analele Universității București*, seria științe juridice, nr. 2/1973
- NEGOIȚĂ AL. *Judicioasa stabilire și buna realizare a sarcinilor administrației de stat*. — *Revista Română de Drept* nr. 7/1971.
- OROVEANU M. — *Cu privire la obiectul științei administrației* — *Studii și cercetări juridice* nr. 2/1971.
- PUGET H. — *Les institutions administratives étrangères* — Ed. Dalloz Paris 1969.
- PÎNZARU P. — *Aspecte psihosociale ale raporturilor de conducere* — Din volumul *Știința conducerii societății* — Ed. Pol. 1971.
- STAROSCIAK J. — *Elemente ale științei administrației* — Ed. Pol. 1967.
- SAFONOV P. A. — *Prognosticeski metod gosudarstvenogo upravleniia*. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* nr. 8/1971.
- VINTU I. ș.a. — *Organele administrației de stat în R.S.R.* — Ed. Academiei 1971.
- VIȘNIAKOV V. G. — *Pogativka i povîšenje kvalifikatîi gosudarstvenih slujaschih* — *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* nr. 6/1971.

S U M A R

	<u>Pag.</u>
OBIECTUL ȘI METODOLOGIA ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI, LOCUL SĂU ÎN SISTEMUL ȘTIINȚELOR SOCIALE .	3
CAP. I. OBIECTUL ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI	3
Secțiunea I-a. Considerații cu privire la dezvoltarea contemporană a administrației de stat și necesitatea cercetării științifice a acesteia	3
Secțiunea II-a. Obiectul științei administrației	6
CAP. II. AUTONOMIA ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI. LEGĂTURA ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI CU ALTE ȘTIINȚE SOCIALE	14
CAP. III. METODOLOGIA ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI .	17
TITLUL I. ADMINISTRAȚIA DE STAT ȘI MEDIUL SĂU . . .	23
CAP. I. ADMINISTRAȚIA DE STAT ȘI MEDIUL SOCIAL . . .	23
Secțiunea I-a. Dimensiunile sociale ale administrației de stat .	25
Secțiunea II-a. Raportul de compatibilitate între administrația de stat și mediul social	27
CAP. II. ADMINISTRAȚIA DE STAT ȘI MEDIUL POLITIC .	31
CAP. III. ADMINISTRAȚIA DE STAT ȘI MEDIUL JURIDIC .	35
Secțiunea I-a. Subordonarea administrației de stat față de normele de drept	36
Secțiunea II-a. Normele juridice aplicabile administrației de stat .	38
Secțiunea III-a. Normele juridice aplicabile acțiunilor administra- ției de stat. Particularitățile raporturilor juridice ce se for- mează sub acțiunea acestor norme	40
Secțiunea IV-a. Normele juridice aplicabile în interiorul admini- strației de stat	46
Secțiunea V-a. Controlul respectării normelor juridice de către administrația de stat	49
15 — Știința Administrației	225

	<u>Pag.</u>
TITLUL II. SARCINILE ADMINISTRAȚIEI DE STAT . . .	51
CAP. I. SARCINILE GENERALE ALE ADMINISTRAȚIEI DE STAT	52
Secțiunea I-a. Sarcinile de concepție ale administrației de stat . . .	52
Secțiunea II-a. Sarcinile de direcție ale administrației de stat . . .	53
CAP. II. SARCINILE TEHNICE ALE ADMINISTRAȚIEI DE STAT	54
CAP. III. PROBLEMA ADAPTĂRII ADMINISTRAȚIEI DE STAT LA SARCINILE SALE	56
TITLUL III. STRUCTURILE ADMINISTRAȚIEI DE STAT . . .	39
CAP. I. STRUCTURA TERITORIALĂ A ADMINISTRAȚIEI DE STAT	39
Secțiunea I-a. Criteriul structurii teritoriale a administrației de stat	39
Secțiunea II-a. Elementele autonomiei organelor locale ale administrației de stat	61
CAP. II. STRUCTURA FUNCȚIONALĂ A ADMINISTRAȚIEI DE STAT	64
Secțiunea I-a. Noțiunea structurii funcționale a administrației de stat	64
Secțiunea II-a. Probleme ale structurii funcționale a administrației de stat	65
TITLUL IV. FUNCȚIONARIÎ ADMINISTRAȚIEI DE STAT . . .	71
CAP. I. FUNCȚIONARIÎ ADMINISTRAȚIEI DE STAT ȘI SOCIETATEA	71
Secțiunea I-a. Funcționarul și administrația de stat	74
Secțiunea II-a. Funcționarul și cetățeanul	77
Secțiunea III-a. Funcționarii administrației de stat și societatea . . .	82
CAP. II. RECRUTAREA FUNCȚIONARILOR DE STAT	87
Secțiunea I-a. Tipurile de cultură a funcționarilor administrației de stat	87
Secțiunea II-a. Modurile de recrutare a funcționarilor administrației de stat	94

	<u>Pag.</u>
CAP. III. PRINCIPIILE POLITICII DE CADRE ÎN ORGANELE ADMINISTRAȚIEI DE STAT	36
Secțiunea I-a. Repartizarea funcționarilor în cadrul administrației de stat	98
Secțiunea II-a. Promovarea în muncă a funcționarilor administra- ției de stat	100
Secțiunea III-a. Aprecierea funcționarilor administrației de stat .	105
Secțiunea IV-a. Responsabilitatea funcționarilor administrației de stat	110
CAP. IV. RELAȚIILE SOCIALE ÎN CADRUL ORGANELOR AD- MINISTRAȚIEI DE STAT	112
Secțiunea I-a. Relațiile sociale neformale în cadrul organelor ad- ministrației de stat	114
Secțiunea II-a. Problematika muncii și a odihnei funcționarului administrației de stat	116
Secțiunea III-a. Conducătorul și consilierii lui în organele admi- nistrației de stat	119
TITLUL V. DECIZIA ADMINISTRATIVĂ	127
CAP. I. NATURA DECIZIEI ADMINISTRATIVE	127
Secțiunea I-a. Elementele deciziei	128
Secțiunea II-a. Decizia și timpul	135
Secțiunea III-a. Natura deciziei administrative	136
CAP. II. CONDIȚIILE DECIZIEI ADMINISTRATIVE	140
Secțiunea I-a. Legalitatea și oportunitatea, elemente ale deciziei administrative	140
Secțiunea II-a. Deosebiri între decizia administrativă, decizia mi- litară și cea economică	143
Secțiunea III-a. Mișcarea deciziei administrative	145
CAP. III. PARTICIPANȚII LA DECIZIA ADMINISTRATIVĂ	149
Secțiunea I-a. Participarea forurilor politice	149
Secțiunea II-a. Participarea funcționarilor administrației de stat la decizia administrativă	152
✓ Secțiunea III-a. Participarea cetățenilor la decizia administrativă	153

	<u>Pag.</u>
CAP. IV. STRUCTURA DECIZIEI ADMINISTRATIVE ȘI MIȘCAREA SA EXTERNA	133
Secțiunea I-a. Structura deciziei administrative	134
Secțiunea II-a. Mișcarea externă a deciziei administrative	139
CAP. V. EFECTELE DECIZIEI ADMINISTRATIVE	160
Secțiunea I-a. Efectele directe	160
Secțiunea II-a. Efectele indirecte	162
CAP. VI. EXECUTAREA DECIZIEI ADMINISTRATIVE	163
CAP. VIII. TEHNICA DECIZIEI ADMINISTRATIVE	167
Secțiunea I-a. Stringerea informațiilor și analiza acestora	169
Secțiunea II-a. Psihologia deciziilor administrative	173
TITLUL VI. FUNCȚIONAREA ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT	175
CAP. I. ORGANIZAREA ȘI METODE ÎN ACTIVITATEA ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI DE STAT	175
Secțiunea I-a. Noțiunea de organizare și metode în activitatea organelor administrației de stat	175
Secțiunea II-a Metodologia folosită pentru asigurarea unei bune funcționări a organelor administrației de stat	177
CAP. II. MIJLOACELE MATERIALE ALE ADMINISTRAȚIEI DE STAT	186
Secțiunea I-a. Echipamentul administrativ	187
Secțiunea II-a. Problema localurilor administrației de stat	191
CAPITOLUL III. DOCUMENTAREA ADMINISTRATIVĂ	193
Secțiunea I-a. Tehnica documentării administrative	194
Secțiunea II-a. Desfășurarea documentării administrative	198
TITLUL VII. CONTROLUL	203
CAP. I. ASPECTELE GENERALE ALE CONTROLULUI ÎN ADMINISTRAȚIA DE STAT	203
Secțiunea I-a. Noțiunea controlului în administrația de stat	204
Secțiunea II-a. Formele controlului	209

	<u>Pag.</u>
CAP. II. TEHNICA CONTROLULUI	210
Secțiunea I-a. Autorul controlului	211
Secțiunea II-a. Momentul controlului	215
Secțiunea III-a. Metodele controlului	217
Secțiunea IV-a. Efectele controlului administrativ	219
Bibliografia	223